

GOVERNADOR — ELEIÇÃO INDIRETA

— O sufrágio universal não é princípio absoluto no direito constitucional positivo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Representada: Assembléia Legislativa do Estado da Guanabara
Representação n° 600 — Relator: Sr. Ministro
Luís GALLOTTI

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos de representação (matéria constitucional) n° 600, da Guanabara, sendo representante Procurador-Geral da República (Partido Social Democrático) e representada Assembléia Legislativa do Estado.

Acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plena, por maioria de votos, conhecer preliminarmente da representação e, no mérito, julgá-la improcedente, *ut* notas taquigráficas anexas.

Brasília, 19 de abril de 1965. — *Ribeiro da Costa*, Presidente. — *Pedro Chaves*, Relator para o acórdão.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Luis Gallotti — O Procurador-Geral da República submeteu ao Supremo Tribunal a arguição de inconstitucionalidade do ato da Assembléia Legislativa da Guanabara, de 25 de abril de 1964, pelo qual se procedeu à eleição do Dr. Rafael de Almeida Magalhães, para o cargo de vice-governador do Estado, vago em consequência da suspensão dos direitos políticos do Dr. Elói Dutra. A representação ao Procurador-Geral da República foi formulada pelo Partido Social Democrático, Seção da Guanabara, que considera inconstitucional a eleição: a) porque desatendeu ao princípio de simultaneidade das eleições para os cargos do Poder Executivo, adotado pela Constituição federal (art. 79, § 2°); b) porque violou a regra da eleição direta (Constituição federal, art. 134), sobre a qual assenta o regime representativo; c) porque infringiu a norma referente à inelegibilidade dos Secretários de Estado (Constituição federal, art. 139, II, c).

Quanto ao primeiro ponto, sustenta-se que, em nosso vigente direito constitucional, as eleições para os cargos do Poder Executivo da República são necessariamente simultâneas e que, no curso do período governamental, sômente se procede a nova eleição quando ambos os cargos estiverem vagos. Esta norma é válida, tanto para a eleição direta quando as vagas ocorrerem na primeira metade do mandato, quanto para a eleição indireta, quando as vagas se abrem na segunda metade. Assim, não se procedeu à eleição isolada quando vagou a Presidência da República em 1954, pela morte do Presidente Getúlio Vargas, nem em 1961, pela renúncia do Presidente Jânio Quadros, aquela vaga verificada na segunda, e esta na primeira metade dos respectivos períodos. No direito estadual, a hipótese está prevista: se ocorre a vaga na primeira metade do período governamental, procede-se à eleição direta; se a vaga se der na segunda metade, não se procede à eleição nem direta nem indireta, sendo chamado ao exercício do Govêrno o sucessor imediato, na ordem prevista no art. 27 da Constituição estadual. Quanto ao princípio da eleição direta, a representação sustenta que os Estados não podem abrir exceções ao princípio, inscrito no art. 134 da Constituição federal. Invoca em três casos a jurisprudência do Supremo Tribunal: 1) o da eleição do Vice-Governador do Ceará, onde só foi admitida a eleição indireta por se tratar de primeira eleição, tal como ocorrera na escolha do primeiro Vice-Presidente da República; 2) o da eleição do Vice-Governador de Goiás (representação 322); 3) o da eleição do Vice-Governador José Kezen, no Estado do Rio, anulada no julgamento da representação n° 515. Por fim, a representação alega que as modificações trazidas pelo Ato Institucional, de 9 de abril de

1964, não alcançam o direito vigente, no tocante à substituição eventual ou à sucessão definitiva nos cargos do Executivo do Estado da Guanabara. Primeiro, porque, mesmo no plano federal o artigo 2º, do Ato Institucional manteve o princípio da eleição simultânea; segundo, porque o art. 1º manteve a Constituição federal e as Constituições dos Estados, com ressalva das modificações dele constantes, nenhuma das quais tem aplicação à hipótese.

Solicitei informações à Assembléia Legislativa, que as prestou no prazo legal (fls. 37 a 71): Declarado vago o cargo de Vice-Governador pelo Tribunal Regional Eleitoral e comunicada por éste a vacância à Assembléia Legislativa, o Presidente desta expediu edital convocando-a para preencher a vaga. Essa convocação foi precedida de requerimento formulado por vários deputados, com apoio nas normas excepcionais ditadas pela Revolução. Reproduz a informação os arts. 27 e 28 da Constituição estadual e diz que alguns deputados, em face da vacância do cargo de vice-governador na segunda metade do período governamental, entendiam que teria aplicação o art. 28, § 4º, com observância do artigo 27, § 2º, que exige sufrágio direto. Em contrário, formou-se poderosa corrente favorável à eleição indireta do Vice-Governador, porque, no seu entender, a Constituição estadual nos arts. 27, § 4º, e 28, § 4º, sômente prescreve critérios para a eleição em caso de impedimento ou vacância, do Governador. Em se tratando do Vice-Governador, a Carta estadual é omissa, quanto a critérios para preenchimento do cargo, em hipóteses como a presente, de impedimento ou vacância. A regra do § 2º do art. 28 sômente autorizaria estender-se ao Vice-Governador, no que couber os critérios fixados no corpo do artigo — que se referem à coincidência dos mandatos — e às hipóteses expressas, constitucionalmente, no § 1º do artigo, cuja ocorrência motivara, da parte do Tribunal Regional Eleitoral, a declaração de vacância do cargo de Vice-Governador. As regras do § 4º do art. 27 e do § 4º do art. 28, que analogicamente, ou por força de interpretação extensiva, se pretendeu aplicar

à presente hipótese, proporcionariam soluções à vacância ou impedimento só do Governador. Reproduz trechos do discurso do Deputado Célio Borja e diz que, por maioria absoluta, foi eleito o Vice-Governador Rafael de Almeida Magalhães, que teve 42 votos, estando presentes 43 deputados (55 é o número total de deputados). Sustenta ser incabível a representação em face da jurisprudência do Supremo Tribunal, pois não se prova ofensa ao princípio republicano-representativo. A eleição observou que o texto permanente da Constituição, quer o Ato Institucional. Inspirou-se sobretudo nos critérios novos advindos com o Ato, e que regularam, inclusive, a eleição indireta do Presidente e Vice-Presidente da República. Acrescenta tratar-se de questão puramente política, fora do contróle jurisdicional. *De meritis*, o Presidente da Assembléia afirma que o cargo de Vice-Governador não poderia permanecer vago. Preferiu a Assembléia a eleição indireta, inspirada em profundas razões jurídico-políticas. A regra constitucional da simultaneidade está alterada temporariamente pelo Ato Institucional, de 9-4-64, cujo artigo 2º prescreveu critério novo para a eleição do Presidente e Vice-Presidente da República. Enquanto o artigo 79, § 2º, da Constituição federal condiciona a eleição à ocorrência da última vaga, o Ato Institucional simplesmente admite as duas eleições, pelo sistema indireto e mediante *quorum* especial. Sequer, as eleições indiretas realizadas pelo Congresso Nacional foram *simultâneas*, mas *sucessivas*. Até na normalidade da vida constitucional, a regra da simultaneidade sofreu a exceção da eleição indireta, em 1946, do primeiro Vice-Presidente da República, o que foi seguido por vários Estados, inclusive o Ceará, cujo caso foi objeto da representação nº 93, tendo o Supremo Tribunal repellido a arguição de inconstitucionalidade. Os arts. 27 e 28 da Constituição estadual não cuidam da vacância do cargo de Vice-Governador. Em face da omissão, a Assembléia seguiu o modelo federal permanente, com as modificações contidas no Ato Institucional. Não foi infringida a regra da eleição direta fixada no art. 134 da Constituição federal, pois esta consagra a regra da elei-

ção indireta do Presidente e do Vice-Presidente da República, caso a vacância ocorra na segunda metade do período e, excepcionalmente, ainda admitiu a eleição indireta do Vice-Presidente no primeiro período. Assim o regime republicano representativo não é incompatível com a eleição indireta. Os acórdãos do Supremo Tribunal sobre os casos do Ceará, Estado do Rio e Goiás (representações ns. 93, 515 e 322) não amparam a representação. No primeiro, foi julgada válida a eleição indireta do Vice-Governador. No segundo, a emenda constitucional nº 12 instituiu desnecessariamente um cargo de segundo Vice-Governador e a providência que se impunha seria a eleição indireta simultânea para os dois cargos, Governador e Vice, vagos. No caso de Goiás, tratava-se de prorrogação dos mandatos do Governador, do Vice-Governador e dos prefeitos. Por último, sustenta a informação que o candidato escolhido não era inelegível, por ser secretário de Estado, pois o cargo de Vice-Governador não figura entre aqueles para os quais a Constituição estatui condições de inelegibilidade. E a Constituição estadual igualmente não o faz. E o Ato Institucional prescreveu que, para a eleição do Presidente e do Vice-Presidente da República, a ser processada pela via indireta, não haveria inelegibilidades.

O eminente Procurador-Geral da República (fls. 97 e 98) resume o caso e diz (fls. 99):

“O processo está regularmente instruído e a matéria de fato, perfeitamente esclarecida. Nestas condições, opinamos no sentido de que o egrégio Supremo Tribunal Federal conheça da arguição, julgando-a como for de direito”.

É o relatório.

VOTO

O Sr. Ministro Luis Gallotti (Relator) — Improcedem as preliminares levantadas pela Assembléa Legislativa.

A primeira, porque o caso se enquadra no art. 7º, nº VII, letra a, da Constituição federal (observância do princípio republicano representativo, delineado na mesma Cons-

tituição), conforme já decidiu muitas vezes o Supremo Tribunal em hipóteses análogas.

A segunda, porque, mesmo na vigência das Constituições anteriores, ficou assentado que a matéria política, não sujeita ao controle do Poder Judiciário, é a que diz respeito ao acerto, justiça, conveniência ou oportunidade dos chamados atos políticos dos outros Poderes, jamais a que concerne aos pressupostos constitucionais ou legais de tais atos. E, em face da atual Carta Magna, que criou a representação, perante o Supremo Tribunal, para seu pronunciamento, em tese, sobre a inconstitucionalidade de alguns daqueles atos políticos, acolher a segunda preliminar da Assembléa equivaleria a riscar da vigente Constituição o parágrafo único do seu art. 8º.

Rejeito, assim, as duas preliminares, passo ao mérito: A eleição indireta, pelo Congresso, tem como pressuposto na Constituição federal (artigo 79, § 2º) e no Ato Institucional (artigo 2º) que estejam vagos os dois cargos (o de Presidente e o de Vice-Presidente da República). A Constituição fala expressamente nas duas vagas. O Ato Institucional não fala, mas, referindo-se à eleição para os dois cargos, evidentemente as pressupõe.

A Constituição da Guanabara determina que, ocorrendo a vaga de Governador na primeira metade do período, haverá eleição direta (art. 28, § 3º). Se a vaga ocorrer na segunda metade, a sucessão dar-se-á na seguinte ordem: Vice-Governador, Presidente da Assembléa, Presidente do Tribunal de Justiça, Primeiro Vice-Presidente da Assembléa, Primeiro Vice-Presidente do Tribunal de Justiça (art. 27, § 4º). Poder-se-ia discutir essa sucessão em caso de vaga (não se trata apenas de substituição em impedimentos) pelos demais titulares que não o Vice-Governador, pois, em face da Constituição federal, só o Vice-Presidente sucede ao Presidente em caso de vaga (art. 79); os demais indicados no texto federal, podem ser apenas *substitutos* por certo tempo (art. 79, § 1º). Isso, porém, não está em causa. O fato é que a Constituição estadual não dispõe sobre eleição indireta, pela Assembléa Legislativa, de Governador e Vice-

Governador. Poderia dispor, conforme o modelo federal, dizendo que, se estiverem vagos os cargos de Governador e Vice-Governador na segunda metade do período, a Assembléia fará eleição indireta para ambos. Mas não dispôs. Assim, não poderia a Assembléia eleger o Vice-Governador: 1) porque a eleição teria de ser precedida, e não foi, de emenda constitucional que autorizasse tal eleição; 2) porque é contestável que pudesse fazê-lo, em face do paradigma federal, estando apenas vago o cargo de Vice-Governador e não também o de Governador.

No caso de Goiás (acórdão unânime, de 18-10-57, na representação nº 322), ao votar contra a prorrogação, pela Assembléia estadual, de mandatos em curso, por ser isso coisa diversa de aumentar período de mandato para efeito de eleições futuras, acentuei que prorrogar assim mandatos em curso "importa uma eleição indireta fora daqueles casos únicos, taxativos, em que excepcionalmente a Constituição federal admite tal eleição", com ofensa, portanto, ao seu art. 134. É esta uma das teses em que se baseia a representação.

No caso dos deputados da Guanabara, foi invocado esse acórdão, mas entendi que, aí, era um Estado que se organizava e que, pela primeira vez, em sua Constituição, fixava os períodos de mandatos. Não se tratava de aumentar, mas de inicialmente fixar tais períodos na Carta estadual. Aliás, este entendimento não prevaleceu afinal. A maioria do Tribunal entendeu que, mesmo assim, mesmo sendo um novo Estado que surgia e se organizava, não podia a Assembléia fixar mandato maior do que aquele constante da Lei San Tiago Dantas.

A eleição indireta do Vice-Governador do Ceará foi admitida pelo Supremo Tribunal, contra os votos dos Ministros Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada, por ser a primeira, visto ter a Constituição de 1946 ordenado a eleição indireta do primeiro Vice-Presidente da República. Ora a eleição de Rafael de Almeida Magalhães não foi a primeira; primeira fora a de Elói Dutra.

Veja-se o drama do juiz: Como Presidente do Tribunal Superior Eleitoral entre-

guei o diploma de Presidente da República ao candidato que não recebera o meu voto mas ganhara a eleição. Eu não hesitaria em dar o meu voto a Rafael de Almeida Magalhães para Vice-Governador e, no entanto, como juiz, não posso confirmar-lhe a eleição, que considero inconstitucional.

Pelos fundamentos expostos, pois a pretenção inelegibilidade não ficou demonstrada, julgo procedente a representação.

ANTECIPAÇÃO AO VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Sr. Presidente, peço a palavra, pela ordem, para solicitar a V. Exa., ao egrégio Tribunal e especialmente aos eminentes colegas que me precedem a autorização para prestar, desde já, meu voto, porque estou, infelizmente para mim, em ponto de vista contrário ao do eminente Ministro Relator. Colocaria, assim, a questão sob dois aspectos diversos. (Lê o voto).

VOTO

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Se bem me foi dado apreender a espécie sob julgamento, o Partido Social Democrático do Estado da Guanabara, impugna a eleição pela Assembléia Legislativa do Dr. Rafael de Almeida Magalhães, para o cargo de vice-governador, vago pela suspensão imposta ao dr. Elói Dutra de seus direitos políticos, na forma do art. 10 do Ato Institucional, pretendendo seja declarada a inconstitucionalidade do ato da escolha, por infringência dos arts. 79, § 2º, 134 e 139, II, da Constituição federal de 18 de setembro de 1946.

Segundo a representação, a triplice inconstitucionalidade da eleição estaria remarcada: a) pela inoportunidade, por não ter sido observado o "princípio da simultaneidade" na escolha do governador e vice-governador, procedendo-se apenas a indicação para o segundo cargo, com infração do disposto no art. 79, § 2º, do texto constitucional; b) por não se ter atendido a regra do art. 134 da Constituição federal, consa-

gratória do sufrágio universal e direto procedendo-se a eleição indireta, pelos votos dos deputados à Assembléa; c) por ter sido designado pelos votos da Assembléa, cidadão inelegível na conformidade do art. 139, II, c, da Constituição, que ocupava cargo de secretário do Estado.

Examinarei a matéria que é de magna importância, na ordem em que foi exposta.

O primeiro argumento a justificar a pretendida inconstitucionalidade, está na desatenção à simultaneidade da eleição para os cargos de governador e vice-governador, recomendada pela Constituição federal, em relação aos postos de presidente e vice-presidente da República, no art. 79, § 2º. Penso que o argumento não tem a importância que se lhe atribui e não merece acolhimento. O texto exige a simultaneidade na eleição do presidente e vice-presidente, quando ambos os cargos estiverem vagos. Na espécie isso não ocorria. A vaga era só do cargo de vice-governador, sendo absolutamente impossível adotar-se o critério da eleição simultânea. O que se poderia discutir era se estando o cargo de governador regularmente preenchido e ocupado, seria ou não necessário ou conveniente o preenchimento do cargo de vice-governador. A meu ver, a solução pró ou contra ao preenchimento do cargo de vice-governador, solução política-opinativa, em nada interfere com o texto do art. 79, § 2º, da Constituição, nem implica na inconstitucionalidade da escolha.

Teria a eleição indireta do doutor Rafael de Almeida Magalhães ofendido o preceito do art. 134 da Constituição federal, relativo ao sufrágio universal e direto?

Sempre me pareceu necessária a maior prudência na decretação e o maior rigor na apreciação de pretendidas inconstitucionalidades de lei e atos. Salvo grosseiras afrontas aos textos, ou manifestos atentados, diretos ou indiretos contra os princípios, é de se presumir a validade da lei ou do ato impugnado, pois a inconstitucionalidade não se presume. Em se tratando de princípios há que se distinguir entre princípios de Direito Constitucional e

princípios constitucionais. Os primeiros são conclusões do pensamento jurídico universal, em torno de hipóteses doutrinárias incontestadas e informam o próprio corpo do Direito Constitucional, na sua autonomia científica; os segundos — os princípios constitucionais — são a redução de algumas dessas afirmações e sua adoção, nos textos particulares da Constituição de cada Estado, de cada país, de cada nação, sob o filtro da conveniência política, econômica e social, que presidem as instituições de cada uma das comunidades.

Assim, se a democracia, a liberdade, a igualdade são princípios de Direito Constitucional, universalmente consagrados, a sua conceituação difere, sua área não é a mesma, seus efeitos são vários, em cada uma das Constituições vigentes entre as nações civilizadas.

Só a violação aos textos e aos princípios constitucionais positivos autorizam a decretação da inconstitucionalidade, pelo Poder Judiciário.

Eu estou em que, nos termos do nosso direito constitucional positivo, nem a simultaneidade da eleição do Presidente e de Vice-Presidente da República (diga-se também Governador e Vice-Governador), nem a escolha pelo sufrágio direto, constituam princípios imutáveis porque tanto para a oportunidade como para o sufrágio, a própria Constituição não é rígida. A simultaneidade foi ordenada tão-somente na hipótese de estarem vagos os dois cargos e a eleição direta exigida apenas, em se tratando de vaga quando ocorra na primeira metade do período presidencial.

Conseqüentemente, sendo uma só a vaga, é impossível a simultaneidade, e o preenchimento tanto pode ser por eleição direta como pela via indireta, conforme se verifique a vacância na primeira ou na segunda metade.

Dir-se-á não prevista a eleição direta ou indireta para o cargo de vice-presidente ou de vice-governador, estando provido o de presidente ou de governador. Certo, mas há muita coisa imprevisível e não previstas nas

Constituições escritas como *verbi gratia* revoluções e suas conseqüências.

Não é possível solucionar dentro dos textos e dos quadros da normalidade, uma questão nascida de um ato imprevisto e imprevisível, como foi o Ato Institucional, de 9 de abril de 1964.

O Estado da Guanabara, como os outros da Federação, é regido por uma Constituição que adotou à sombra do art. 18 do Estatuto federal. No quadro de seu Executivo contava com um vice-governador. Esse vice-governador perdeu seu cargo por motivo não previsto na Constituição federal e perdeu-o por um ato revolucionário que o suspendeu do exercício de seus direitos políticos por dez anos. Por via de conseqüência ficou o Poder Executivo do Estado da Guanabara privado de um membro que a sua Constituição julgara indispensável. Tratou a Assembléia Legislativa de recompor o Poder Executivo e fê-lo por eleição indireta, forma não proibida pela Constituição federal, seguindo modelo adotado pelo próprio Ato Institucional, de 9 de abril, para a recomposição do Poder Executivo federal.

Parece-me legítima a atitude da Assembléia Legislativa da Guanabara. Pouco importa que numa situação de normalidade constitucional não se devesse talvez, preencher a vaga de vice-governador, tivesse ela ocorrido por qualquer dos motivos previstos. Mas, no caso, não foi isso que ocorreu. Por um ato eminentemente político revolucionário, foi punido o dr. Elói Dutra com a suspensão de seus direitos políticos e essa punição acarretou a vaga do cargo de vice-governador do Estado, mas daí não decorre que o cargo tenha sido extinto, mesmo porque a punição, de acôrdo com a humanização e individualização das penas, não podia, através da pessoa do vice-governador, atingir o próprio Estado da Guanabara, modificando-lhe a composição e textura de seus quadros políticos administrativos, privando-o do direito de ter um vice-governador.

Para a solução de um caso imprevisível não se poderia encontrar regra constitucional

e valeu-se a Assembléia Legislativa do critério do próprio Ato Institucional, não praticando inconstitucionalidade, mesmo quando escolheu para o cargo nesse pleito excepcional um secretário do Estado, dado que o Ato Institucional em seu art. 2º, § 2º, em que serviu de paradigma à eleição impugnada, afastou toda e qualquer inelegibilidade, sendo eleito Presidente da República, eminente cidadão, marcado pelo veto do art. 129, I, letra c, da Constituição.

Invoca-se pelo acolhimento da representação a força e a autoridade dos precedentes políticos mais recentes estão precisamente na linha adotada pela Assembléia do Estado da Guanabara, pois o caso de Goiás foi solucionado pela eleição indireta e assim também o caso da Prefeitura de Belo Horizonte.

Precedentes judiciais, a meu ver, não existem e não constituem prejudgadas as decisões judiciais tomadas em hipóteses diferentes, por diversas razões de direito e diversidade no tempo do império de circunstâncias díspares, tais os julgamentos das representações ns. 93, do Ceará; 515, do Estado do Rio de Janeiro, e 322, de Goiás.

Por êsses fundamentos, rejeito a representação.

PRIMEIRA EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Sr. Presidente, apenas um rápido esclarecimento, em face do brilhante voto do eminente Ministro Pedro Chaves.

Para mim, o fundamental não é o problema da simultaneidade das eleições.

O Sr. Ministro Pedro Chaves — Aliás, seria apenas oportunidade.

O Sr. Ministro Luís Gallotti (Relator) — Eu não anularia, por exemplo, pelo só fato de ser a eleição do Governador num dia e a do Vice-Governador em outro dia. Para mim o fundamental é que, em face do princípio republicano representativo consagrado pela Constituição da República, as eleições devem ser por sufrágio universal e direto (art. 134). A eleição indireta só cabe excepcionalmente, quando, na segunda me-

tade do período governamental, vêm a ficar vagos os dois cargos, o de chefe do Poder Executivo e o de Vice (art. 79, § 2º), mas não quando a vaga é apenas uma das duas. Argumentou o Ministro Pedro Chaves que a vaga para a qual foi eleito o Sr. Rafael de Almeida Magalhães decorreu de acontecimento imprevisto e imprevisível (o Ato Institucional, de 9-4-64). Pergunto: Era previsto ou previsível o suicídio do Presidente Getúlio Vargas? Evidentemente não. Entretanto, o Vice-Presidente Café Filho tomou posse como Presidente, na qualidade de sucessor (art. 79 da Constituição), ficou vaga a Vice-Presidência. Pergunto, ainda: Apesar de ter ocorrido esta vaga na segunda metade do período presidencial (este se iniciara em 31-1-51 e estávamos em agosto de 1954), alguém admitiu, alguém cogitou, sequer, de que fizesse eleição indireta para Vice-Presidente? Não, tanto, que, deposto em 1955 Café Filho, assumiu Nereu Ramos, mas como Vice-Presidente do Senado, porque não havia Vice-Presidente da República.

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* — A morte não é imprevisto. Pelo contrário, é o que há de mais previsível, a coisa mais certa.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* (Relator) — A morte sim, mas não a sua data. V. Exa. entende que o suicídio do Presidente Vargas, em agosto de 1954, era fato previsto ou previsível?

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* — O suicídio é apenas forma.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* (Relator) — Por igual, foi imprevista e imprevisível a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1964. João Goulart sucedeu-lhe, tomando posse como Presidente. Alguém cogitou de preencher a Vice-Presidência, que ficara vaga?

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* — A renúncia é forma previsível e prevista.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* (Relator) — Mas não é prevista nem previsível quanto a determinada pessoa ou para determinada data. Também a possibilidade de uma Revolução existe sempre. A história o de-

monstra. Mas tanto é ela imprevista e imprevisível para determinada data, quanto o são um suicídio ou uma renúncia. O Tribunal está esquecido da surpresa aterradora que nos causou a notícia, que nos trouxe no dia 25 de agosto de 1961, pouco antes das quinze horas, o professor Antonio Gallotti? Foi prevista ou era previsível a deposição de João Goulart? Ai, talvez não fosse igual a imprevisibilidade, pelos fatos que vinham ocorrendo. Mas a verdade é que ficaram vagos os dois cargos, de Presidente e Vice, pois que Vice não existia, e elegeram-se o Presidente Castelo Branco e o Vice-Presidente José Maria Alkmin, tudo de acordo com a Constituição e o Ato Institucional, que só admitem a eleição indireta, se vagos os dois cargos.

Não digo que o cargo de Vice-Governador da Guanabara, com a suspensão dos direitos políticos de Elói Dutra, ficou extinto, como supõe em seu voto o eminente Ministro Pedro Chaves. Não. Não ficou extinto, e tanto não ficou extinto que, se, por qualquer motivo, vagasse o cargo de Governador, nesse momento, poderia a Constituição estadual determinar fossem preenchidos, por eleição indireta, os dois cargos, Governador e Vice-Governador. Logo, não ficou extinto, nem eu disse isso no meu voto.

O caso de Goiás, com que também argumentou o Ministro Pedro Chaves, é recentíssimo. O Vice-Governador renunciou. Porque o Vice-Governador renunciou, tendo perdido o mandato o Governador, é que foi possível a eleição indireta, para os dois cargos, pela Assembléia Legislativa.

No último caso citado por Sua Excelência, da Prefeitura de Belo Horizonte, também foi decretada a perda dos dois cargos (Prefeito e Vice-Prefeito), sendo eleitos em seguida, por sufrágio indireto, outro Prefeito e o mesmo Vice-Prefeito. Caso diverso, portanto, do presente, em que só estava vago um dos cargos do Poder Executivo, e apesar disso foi feita eleição indireta. Aliás as questões da Prefeitura e Vice-Prefeitura de Belo Horizonte estão em Juízo e poderão vir ao Tribunal. Reservome para apreciá-las se vierem. Não posso prejulgá-las.

O Sr. *Ministro Pedro Chaves* — A renúncia do Presidente Jânio Quadros não foi tão imprevista. O vice-governador de Goiás também renunciou. As renúncias são coisas vulgares.

O Sr. *Ministro Luís Gallotti* (Relator) — Já expliquei como divergem os nossos conceitos de previsibilidade. O debate já vai longo. Acompanhei com a maior atenção os argumentos do eminente Ministro Pedro Chaves, mas, *data venia*, êles não abalaram a minha convicção.

Mantenho o meu voto.

APÊLO

O Sr. *Ministro Evandro Lins* — Sr. Presidente, estou informado de que o Sr. Ministro Vitor Nunes proferiu voto e é relator de caso semelhante ao que está sendo julgado. Faria um apêlo ao Sr. Ministro Vitor Nunes para antecipar o seu voto, uma vez que a matéria é controvertida e assim melhor esclarecerá aquêles Juizes que não tiveram os autos em mãos para proferir seu voto.

VOTO

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Sr. Presidente, embora seja relator de caso em pauta, que tem pontos de contato com êste (representação 604, do Rio Grande do Norte), o relatório não foi ainda distribuído, pelo que não será julgado nesta sessão.

Entre os precedentes indicados neste processo da Guanabara, figura a representação 515, do Estado do Rio de Janeiro, julgada em 1962. Resumo, rapidamente, o que, na época, sucedera naquele Estado. Havia falecido o Governador; e o Vice-Governador assumiu o cargo. Antes de renunciar, votou-se emenda constitucional, pela qual a Assembléia elegeria o Vice-Governador, para terminar o mandato. E assim se fez assumindo o govêrno o Vice-Governador eleito pela Assembléia. Veio o caso ao Supremo Tribunal que, por maioria de votos, declarou inconstitucional aquela emenda.

O Sr. *Ministro Luís Gallotti* (Relator) — Declarou ofensiva da Constituição federal a eleição indireta.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Declarou ofensiva da Constituição aquela emenda. Na oportunidade, fiquei vencido, e peço vênia para recordar alguns trechos do meu voto, que têm aplicação ao caso presente.

O eminente Ministro Relator, Luís Gallotti, que acaba de votar, fundou sua douda conclusão, pela procedência da representação, essencialmente, no art. 79, § 2º, da Constituição federal.

O Sr. *Ministro Luís Gallotti* (Relator) — Essencialmente, no art. 134 que estabelece como regra a eleição direta, o sufrágio universal e direto, abrindo a Constituição federal exceções que não podem ser ampliadas pelas Cartas estaduais.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Retifico: no art. 134, combinado com o art. 79, § 2º.

Em sua argumentação, como o artigo 79, § 2º, prevê a eleição indireta do Vice-Presidente da República na segunda metade do mandato (circunstância que no caso presente, ocorreu), mas à condição de estarem vagas a presidência e vice-presidência, não poderia haver eleição indireta do Vice-Governador, estando preenchido o cargo de Governador. S. Exa. aplicou êsse modelo federal, tendo em vista o princípio geral do art. 134, que estabelece a eleição direta. Mas S. Exa. não se baseou apenas no argumento da eleição direta, do artigo 134, segundo a nota que tomei do seu voto. S. Exa. combinou os dois mencionados dispositivos.

O Sr. *Ministro Luís Gallotti* (Relator) — Sim, porque o art. 79, § 2º, abre exceção ao art. 134, só permitindo a eleição indireta quando vagas na segunda metade do período os dois cargos, o de Presidente da República e o de Vice-Presidente. Por isso é que conjugo os dois dispositivos, pois o art. 79, § 2º, abre exceções ao princípio fundamental do art. 134, exceção que não pode ser ampliada por uma Carta estadual.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — No caso do Estado do Rio, também foram discutidos êsses dispositivos.

Considerando o problema, disse eu, naquela oportunidade:

"Restaria, então, a arguição de ofensa ao princípio do voto direto. A Constituição exige, realmente, no artigo 134, o voto direto. Todo poder emana do povo — é o princípio cardeal do regime, que a Constituição inscreve no seu art. 1º. Mas a Constituição terá estabelecido o voto direto obrigatório, em todos os casos, para Vice-Governador? Não, porque nem sequer cuidou do Vice-Governador".

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* (Relator) — Nem poderia ter cuidado, porque só as Constituições estaduais, que viriam depois, é que iriam dizer sobre a existência, ou não, do cargo de Governador.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Isso não importa, porque a Constituição federal poderia ter tornado obrigatória a eleição direta para o cargo de Vice-Governador.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* (Relator) — Mas não tornou. Ela deixou liberdade, aos Estados, de criarem ou não o cargo de Vice-Governador.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Isso é parte do meu argumento. Prossigo na leitura daquele meu voto:

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — ... Teria estabelecido para o Vice-Presidente da República, em qualquer caso? — Não o estabeleceu para o segundo período.

O Sr. *Ministro Vilas-Boas* — Aliás, a figura de Vice-Governador não é mencionada na Constituição de 1946.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Também referi a circunstância de a Constituição não mencionar o cargo de Vice-Governador, para concluir que nela não existe qualquer regra tornando obrigatória a eleição direta de Vice-Governador, em qualquer caso, pois nem cogita dessa figura. Não quis dizer que a figura do Vice-Governador seja inconstitucional.

Em relação ao Vice-Presidente da República, a Constituição estabeleceu o voto direto, mas quando se trata da investidura inicial do Vice-Presidente, na eleição concomitante do Presidente e do Vice-Presidente da República, ou então, quando fique

vaga a Presidência antes da segunda metade do mandato. Mas, se a vaga ocorre na segunda metade do mandato, o art. 79, § 2º, é expresso em admitir a legitimidade da eleição indireta. Portanto, pelo simples fato de haver eleição indireta de Vice-Governador na segunda metade do mandato, não pode haver ofensa ao princípio geral da eleição direta, porque a própria Constituição federal admite tal exceção para o Vice-Presidente da República".

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* (Relator) — Mas admite, com a condição de estarem vagos, na segunda metade do período, os dois cargos, de Presidente e Vice, isto é, de não existir, para exercer a chefia do Poder Executivo qualquer dos dois mandatários eleitos pelo povo. Só então permite a eleição indireta.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Sim, é o que diz o art. 79, § 3º, para a Presidência e Vice-Presidência da República. Mas, por ora, estou apenas lendo o voto que proferi na ocasião. Continuo:

"Estaria, então, ofendido outro princípio constitucional, implícito, aquele princípio em virtude do qual os Estados deveriam obedecer, obrigatoriamente, ao modelo federal?..."

Como se vê, o argumento, agora repetido, era de que o modelo federal só previa a eleição indireta, quando houvesse vaga concomitante dos dois cargos. Por isso, perguntava eu:

"Estaria, então, ofendido outro princípio constitucional, implícito, aquele princípio em virtude do qual os Estados deveriam obedecer, obrigatoriamente, ao modelo federal? Segundo o art. 79, § 2º, da Constituição federal — se o modelo federal fôsse compulsório — ter-se-ia de proceder a eleição simultânea de Governador e de Vice-Governador, depois de verificada a segunda vaga, na segunda metade do mandato. Foi, aliás, o que mandou fazer, na conclusão do seu voto, o eminente Ministro Ari Franco.

Esta regra fôra reproduzida na Constituição do Estado (§ 2º do artigo 35), copiando o preceito federal, obediente ao mo-

dêlo federal. Mas a emenda n° 12 fugiu dêsse modêlo, mandando eleger sômente o Vice-Governador. Seria, pois inconstitucional, segundo se alega, por ter fugido ao modêlo federal.

Mas onde está, meus eminentes colegas e mestres, na Constituição federal, o preceito segundo o qual, em tôdas as situações, o *modêlo federal* tem de ser respeitado, obrigatoriamente, na elaboração das Constituições estaduais? Não existe êsse preceito na Constituição.

O Sr. *Ministro Ari Franco* — Nem no art. 18?

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Nem no art. 18. O art. 18 manda respeitar os principios constitucionais da União, mas não manda os Estados tomarem a organização federal como modêlo em tudo.

Como não está ofendido o principio da eleição direta, porque a Constituição admite eleição indireta na segunda metade do mandato, argumenta-se que estaria ofendido o modêlo federal. Sômente por êsse motivo é que haveria a inconstitucionalidade argüida.

O Sr. *Ministro Ari Franco* — Pela Constituição, só haveria eleição para Governador e Vice-Governador no segundo periodo, se houvesse a vacância dos dois cargos.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — A Constituição não se refere, no artigo 79, § 2°, a Governador, nem a Vice-Governador. Só a Presidente e Vice-Presidente da República.

O Sr. *Ministro Ari Franco* — Pela Constituição do Estado do Rio, não haveria eleição para Governador no primeiro periodo, só haveria com vacância dos dois cargos.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Como se pode impugnar a Emenda n° 12, em face da própria Constituição do Estado que ela reformou? A emenda só pode, no caso, ser impugnada em face da Constituição federal, não em face do próprio dispositivo da Constituição estadual que ela alterou.

A inconstitucionalidade, no caso, dizia eu, teria de resultar apenas de ofensa ou des-

respeito ao modêlo federal. Mas nada há na Constituição federal que obrigue a fazer seguir, pelos Estados, o modêlo federal, obrigatoriamente, em quaisquer situações.

Lembrou-se o caso do Ceará (representação n° 93, julgamento de 16-7-47, *Arquivo Judiciário*, vol. 85, pág. 3) e quero me arrimar, precisamente, nêle. Nesse caso, não se tratava de eleição de Vice-Governador na segunda metade do periodo, mas no começo do mandato, logo depois de votada a Constituição. Admitiu-se, então, que não era inconstitucional essa providência, porque ela se baseava em um simile da Constituição federal. *Mas não se afirmou no julgado, que o modêlo da Constituição federal fôsse obrigatório*, pois o Estado poderia ter mandado eleger o seu primeiro Vice-Governador pelo voto direto".

Continuava eu, analisando o caso do Ceará:

"O modêlo foi invocado para que se não declarasse a inconstitucionalidade. Não era inconstitucional a regra da Constituição estadual, porque respeitou o modêlo federal, *mas não era obrigada a respeitá-lo*". Citei, então, a opinião de Temistocles Cavalcanti sôbre o problema do modêlo federal, em que dizia, "*em principio, ter como constitucional no plano estadual tudo o que se encontra no plano federal*". Mas êle não concluía que tudo que se contém no plano federal devesse, obrigatoriamente, existir no plano estadual.

Foi êste, Sr. Presidente, o meu raciocinio, o meu argumento principal, no caso do Estado do Rio. Se a eleição indireta, ali, tivesse sido realizada no primeiro periodo, eu a teria por inconstitucional. Como há principio geral da obrigatoriedade da eleição direta, no art. 134, não tendo a Constituição, no art. 79, § 2°, admitido eleição indireta no primeiro periodo, haveria de aplicar-se a regra geral da eleição direta. Se tivesse de haver eleição no primeiro periodo, deveria ser direta, porque não há na Constituição federal, qualquer exceção a essa regra.

Mas tratava-se de eleição no segundo periodo, acrescentando a circunstância de não ter a Constituição previsto a figura do Vice-

Governador, ficando ao Estado criar ou deixar de criar esse cargo. Pareceu-me, por isso, que o Estado tinha liberdade de fazer, no segundo período, eleição direta ou indireta, ou não fazer eleição nenhuma: deixar, simplesmente, que o Presidente da Assembléa assumisse o lugar, como substituto, em segundo grau, do Governador.

Também não estaria envolvido o principio da independência dos Podêres, porque, na ordem sucessória, seguir-se-ia o Presidente da Assembléa, e a própria Assembléa é que tinha deliberado eleger um Vice-Governador. O próprio Poder, que seria afetado, é que se conformava com aquela solução.

No presente caso, Sr. Presidente, adoto o mesmo raciocínio. Entendo, em face da Constituição federal, que não há violação da forma republicana de governo. Não há dúvida de que o art. 7º, nº VII, inciso a, que se refere à forma republicana, é complementado por outros dispositivos da Constituição, mas o art. 79, § 2º, não integra, obrigatoriamente, a forma republicana, nos Estados, porque êle se refere exclusivamente ao plano federal. A Constituição não declarou aplicável em tudo aos Estados, mas tão-sómente ao governo federal. A Constituição, neste ponto, quis deixar liberdade aos Estados.

Mas também se argumenta — e o eminente Ministro Luis Gallotti o afirmou — que a eleição indireta, na Guanabara, seria contrária à Constituição estadual. É possível que o seja e lá não se reformou a Constituição antes da eleição do Vice-Governador. Mas a simples ofensa à Constituição estadual, que ensejaria uma exceção de inconstitucionalidade em outro pleito forense, não dá lugar à representação genérica de inconstitucionalidade do art. 8º, parágrafo único. Essa representação está vinculada a um principio essencial da Constituição federal e não exclusivamente a dispositivos da Constituição estadual.

Por estas razões, Sr. Presidente, que não são totalmente coincidentes com as do eminente Ministro Pedro Chaves, acompanho seu douto voto, deixando de conhecer da representação, ou, se o Tribunal dela conhecer, julgando-a improcedente.

O Sr. Ministro Luis Gallotti (Relator)
— Sr. Presidente, escrevi um voto sucinto porque baseado em reiteradas decisões do Tribunal inclusive nesta que acaba de recordar o eminente Ministro Vitor Nunes, em que S. Exa. foi voto vencido. Mas, quero ainda esclarecer um ponto: a distinção, para mim essencial, entre o respeito, em certos casos, ao modelo federal, e a obediência do principio cardeal do nosso regime representativo, que está no art. 134 da Constituição federal (sufrágio universal e direto), em harmonia aliás com o artigo 1º (*todo o poder emana do povo*).

Então, o que digo é isto: aquêl principio se impõe aos Estados. Claro que, não tendo cuidado a Constituição federal do cargo de Vice-Governador, os Estados têm liberdade de criá-lo ou não; mas não têm liberdade de contrariar o sistema representativo, consagrado na Constituição da República e que assenta no sufrágio universal e direto (art. 134), porque todo o poder emana do povo (artigo 1º). O que o Supremo Tribunal, em muitos pronunciamentos, tem admitido, é que os Estados, em suas Constituições, podem *excepcionalmente*, afastar-se do referido principio, quando, ao fazê-lo, seguem o modelo federal, isto é, adotam análogamente as mesmas exceções a tal principio que forem incluídas na Constituição federal, como é o caso da eleição indireta na segunda metade do período, ao ficarem vagos os dois cargos, de Governador e de Vice-Governador; como é o caso da primeira eleição para Vice-Governador, após a criação do cargo, porque, o primeiro Vice-Presidente da República Nereu Ramos, na vigência da atual Constituição foi eleito em 1946, por sufrágio indireto, de acôrdo com a mesma Constituição. Os eminentes Ministros Ribeiro da Costa e Lafayette de Andrada nem isso admitiram S. Exas. entendiam que o art. 134 é imperativo, que os Estados não lhe podem abrir exceção alguma. A Constituição federal podia; as estaduais, não.

Desejo acentuar bem esse ponto: uma coisa é o preceito cardeal contido no art. 134 da Constituição da República; outra

coisa é a obediência ao modelo federal. Com esta, o que apenas se quer dizer é que os Estados só se podem afastar daquele princípio, quando seguem o modelo federal.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — V. Exa. me concede um esclarecimento? Se não fôsse eleito o Vice-Governador, quem assumiria o Governo na Guanabara?

O Sr. Ministro Luis Gallotti (Relator) — Seria o Presidente da Assembléia.

O Sr. Ministro Vitor Nunes — E como é êle eleito?

O Sr. Ministro Luis Gallotti (Relator) — Pela Assembléia, como acontece e sempre aconteceu em tôdas elas, na Câmara e no Senado, sem que, por isso, jamais se contestasse poderem os respectivos Presidentes substituir o Chefe do Poder Executivo. No caso, surgiria outro problema: é que, pela Constituição da Guanabara, o Presidente da Assembléia não apenas substitui o Governador, mas também lhe sucede, em caso de vaga para o período restante.

Foi o que acentuei no meu voto, acentuando também que aqui êsse problema não está em causa.

Veja o Tribunal: se um Estado quisesse estabelecer em sua Constituição o sufrágio universal e *direto* para o caso de ficarem vagos os cargos de governador e vice-governador na segunda metade do período, poderia fazê-lo, apesar de afastar-se assim do modelo federal? Poderia, porque embora não querendo valer-se de exceções admitidas pela Constituição da República, estaria apoiado numa *regra* fundamental desta (art. 134).

Não é êsse o caso em discussão, porque aqui o Estado não só se afastou da regra, como foi além das exceções, e isso sem que a própria Constituição estadual autorizasse a eleição indireta (houve apenas o ato de eleição pela Assembléia). Fêz-se por mera deliberação da Assembléia o que nem a Constituição estadual poderia fazer, isto é, afastar-se do princípio fundamental, para assim realizar eleição indireta, contra a re-

gra da Constituição federal, em caso diverso daqueles em que ela, excepcionalmente, admite o sufrágio indireto.

Vê o Tribunal a razão que tive em assinalar, para evitar confusões, a distinção entre os dois problemas: o do respeito ao modelo federal (no tocante às exceções por êste admitidas) e o da obediência ao princípio cardeal do nosso regime republicano representativo, que está expresso no art. 134 da Constituição e deflui do art. 1º (sufrágio *direto*).

Além do que determina no art. 134, a Carta Magna dá competência à *União* para legislar sobre direito eleitoral (art. 5º, nº XV, a) e sem permitir, sequer, aos *Estados* legislação supletiva ou complementar (v. art. 6º). Trata-se, portanto, de competência *privativa* da *União*. O citado art. 134 não fala apenas em sufrágio *direto*; fala também em sufrágio *universal*, em voto *secreto* e em representação *proporcional* dos partidos políticos nacionais na forma que a lei estabelecer (*lei federal*, é óbvio, pois já se viu que só a *União* pode legislar sobre tal matéria). Seria lícito a um Estado, fora dos casos excepcionais previstos na Constituição e nas leis federais que a complementam, dispensar o sufrágio *universal*, o voto *secreto* e a representação *proporcional* dos partidos, só porque pode haver sistema representativo sem tais princípios e êstes não estão mencionados no art. 7º, nº VII, a, da Constituição? *Sim*, pelos doutos votos que divergem de mim. *Não*, penso eu, e creio estar bem apoiado na Lei Magna (arts. 134 e 5º, nº XV, a).

Sr. Presidente, eram êsses esclarecimentos que queria dar em complemento ao meu voto, o qual, como disse, foi sucinto, porque todo êle baseado em reiteradas decisões do Supremo Tribunal, mesmo aquela do Estado do Rio, citada pelo eminente Ministro Vitor Nunes, em que S. Exa. foi voto vencido, donde a sua coerência com o voto que agora profere (embora caiba notar que no Estado do Rio, antes da eleição indireta, houve emenda constitucional e na Guanabara nem isto se fêz).

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Evandro Lins* — Sr. Presidente, a meu ver o modelo da Constituição federal não se aplica às eleições para vice-governadores dos Estados. Basta o argumento de que não é obrigatória a eleição para vice-governador. Se ela não é obrigatória, de acordo com a Constituição federal, ficam os Estados, dentro da autonomia que lhes é concedida pelo art. 18 da Constituição, com todos os poderes que implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição.

Ora, não é vedado ao Estado criar o cargo de Vice-Governador, como vedado também não o é deixar de criá-lo. Também não se proíbe ao Estado que eleja esse vice-governador, no segundo período, por voto indireto e independentemente da ocorrência simultânea das vagas de Governador e de Vice-Governador, porque este princípio não está em causa. Não vejo realmente, como tenha sido ferido qualquer dos princípios sensíveis previstos no art. 7º, nº VII, e suas letras da Constituição federal, na espécie que estamos discutindo.

Não vejo como pudéssemos dizer que não fôra observado o princípio constante da letra a: forma republicana representativa. O fato de um Vice-Governador, na segunda metade do período do mandato, ser eleito por via indireta, fere a norma republicana representativa? A meu ver, não fere.

O Sr. *Ministro Luís Gallotti* (Relator) — V. Exa. me permite lembrar?

Há poucos dias, V. Exa. foi relator de um caso em que o Sr. *Ministro Cândido Mota* fez essa mesma objeção de que não estaria em causa o princípio republicano representativo. V. Exa. citou uma série de acordãos em que este Tribunal assentara o contrário. E assim votamos, com exceção do *Ministro Cândido Mota*, em obediência a reiterados arestos do Tribunal.

O Sr. *Ministro Evandro Lins* — A hipótese era diversa. Lá nós cuidávamos de inelegibilidade...

O Sr. *Ministro Luís Gallotti* (Relator) — Era muito menos grave do que este, sob

o ponto de vista do princípio representativo fixado em nossa Constituição (arts. 134 1º, 2º parte).

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Era mais.

O Sr. *Ministro Evandro Lins* — A Constituição estadual criara um caso de inelegibilidade que não estava na Constituição federal, o que é muito diverso do que estamos julgando no presente caso.

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Vedava o acesso ao poder, ainda que pela via representativa.

O Sr. *Ministro Luís Gallotti* — Então a própria essência do nosso regime representativo (sufrágio universal e direto — art. 134 — e o poder emana do povo — art. 1º) não significa mais do que um caso de inelegibilidade?

O Sr. *Ministro Evandro Lins* — O art. 7º, nº VII, da Constituição federal, diz que o governo federal não intervirá nos Estados, salvo para assegurar a observância dos seguintes princípios: forma republicana representativa, independência e harmonia dos poderes, temporariedade das funções eletivas, limitada a duração destas à das funções federais correspondentes, proibição da reeleição de governadores e prefeitos para o período imediato, autonomia municipal, prestação de contas da Administração e garantias do Poder Judiciário.

Ora, se fôsse no primeiro período do mandato, eu não teria dúvida em acompanhar o Sr. *Ministro Relator* no seu raciocínio, mas, no segundo período, não. Não vejo como não pudesse a Assembléia Legislativa eleger o vice-governador do Estado. Não feriu com isto a forma republicana representativa.

Pelos argumentos expendidos, por não ser caso de representação, dela não conheço.

SUGESTÃO

O Sr. *Ministro Luís Gallotti* (Relator) — Sr. Presidente, como relator, peço a V. Exa. que ponha a votos a preliminar de conhecimento ou não. O eminente *Ministro*

Evandro Lins declarou que não conhece da representação e, como relator, votei pelo conhecimento, rejeitando preliminar levantada pela Assembléia da Guanabara.

VOTO-MÉRITO

O Sr. *Ministro Evandro Lins* — Sr. Presidente, entendo que não é caso de representação, e, por isso, dela não conheço, embora a douta Procuradoria-Geral da República a tenha submetido ao julgamento do Tribunal. Inúmeras vezes, como Procurador-Geral, também encaminhei representações, e diversas vezes o Supremo Tribunal delas não conheceu, entendendo que não era caso de representação.

Vencido na preliminar, julgo improcedente a representação.

ACRÉSCIMO AO VOTO

O Sr. *Ministro Vitor Nunes* — Sr. Presidente, a razão por que dela não conheceria é praticamente a mesma pela qual julgo improcedente a representação.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Hahnemann Guimarães* — Sr. Presidente, conheço por ter sido oferecida a representação por autoridade competente, e se basear em dispositivo constitucional.

VOTO-PRELIMINAR

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* (Presidente) — Tratando-se de matéria constitucional, a Presidência tem voto.

Peço permissão aos eminentes colegas que entendem que a preliminar merece acolhida, para rejeitá-la. Assim entendo porque a representação nos foi apresentada pelo eminente Sr. Procurador-Geral da República. S. Exa. deixou a critério do Tribunal a apreciação do mérito da espécie. Além disso, *data venia*, parece-me que há bastante razão de ordem jurídica para se conhecer da representação, pois que a matéria é complexa, não é simplesmente rejeitável por não se coadunar com o art. 7.º da Constitui-

ção. A meu ver, coaduna-se, porque está em jôgo um dos princípios cardeais do regime, que é a representação, conforme salientou, muito bem, o eminente Ministro Luis Gallotti.

Tanto basta para que o Tribunal resolva se é cabível ou não a representação. *Data venia*, dela conheço.

VOTO-MÉRITO

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Sr. Presidente, julgo a representação improcedente.

É claro que um dos princípios fundamentais da forma republicana representativa é o sufrágio universal, consagrado no art. 134 da Constituição. O sufrágio direto é, portanto, um princípio constitucional, mas sofre exceções em certas situações também excepcionais, e é a situação contemplada no texto constitucional, no art. 79, § 2.º.

No caso que estamos julgando, trata-se de uma vaga de Vice-Governador na segunda metade do período. Considerando que a figura do vice-governador foi, por assim dizer, deixada à autonomia dos Estados para que pudesse ser criada ou não nas Constituições estaduais, considerando, em consequência, que o Vice-Governador pode ou não existir nas Constituições estaduais, entendendo que a eleição indireta do mesmo, na segunda metade do período, pela Assembléia Legislativa, não contraria a forma republicana representativa.

Ora, não vejo como a Assembléia, que podia criar ou não o cargo de Vice-Governador, sem ofender a forma republicana representativa, possa ofendê-la mandando que essa vaga seja preenchida pela forma da eleição indireta.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* (Relator) — Aliás, na Guanabara, a Constituição estadual não mandou, ao contrário do que fez a do Estado do Rio, onde, apesar disso, o Supremo Tribunal julgou infringente da Carta federal a eleição indireta.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — Elegeu.

O Sr. *Ministro Luis Gallotti* (Relator) — Realizou apenas o ato da eleição ora im-

pugnada. Não emendou, sequer, a Constituição do Estado.

O Sr. *Ministro Hermes Lima* — A Assembléia elegeu. Podia não ter eleito nenhum e a sucessão ocorreria na forma do art. 28, § 4º, da Constituição da Guanabara. O fato de não lhe ser defesa a eleição do Vice-Governador também reforça o argumento de que não houve inconstitucionalidade, ilegalidade na eleição indireta do mesmo.

É o meu voto.

VOTO

O Sr. *Ministro Gonçalves de Oliveira* — Sr. Presidente. Respeito muito a opinião do eminente relator.

Mas, tenho que a inconstitucionalidade não é evidente, manifesta, e somente quando o fôr deverá ser declarada.

Ocorre que se trata de representação, que só é procedente quando violado o art. 7º da nossa Lei Mais Alta.

O art. 19 da nossa Carta Política dispõe que os Estados se regerão pela Constituição e leis que adotar "observados os princípios estabelecidos nesta Constituição".

Ora, o cargo de Vice-Governador nem é expressamente previsto na Constituição (ver, a propósito, os artigos 138 e 139). Esses artigos se referem a Presidente e Vice-Presidente da República, a Governador, Interventor, Secretário de Estado, mas, não se referem a Vice-Governador, do que decorre que o cargo não tem obrigatoria existência nos Estados.

Acresce que o Vice-Presidente, na segunda metade do mandato, pode ser eleito por via indireta (Constituição, artigo 79, § 2º). O princípio da "forma republicana" não é ofendido. O princípio não é tão rígido, como se vê. E na Guanabara, o Vice-Governador é eleito no segundo período.

Ocorre, ainda, que a eleição se deu em fase anormal do nosso direito constitucional. Não havia Vice-Presidente da República. A Presidência era exercida pelo Vi-

ce-Presidente, que foi deposto. Foi cassado o mandato do Vice-Governador da Guanabara. O Vice-Presidente, após a Revolução, foi eleito pelo Congresso. Pergunto: — Não seria o modelo constitucional para os Estados?

A meu ver, a inconstitucionalidade não é manifesta; não há ofensa ao princípio da "forma republicana representativa", por isso que se trata de figura que sequer é prevista expressamente na Constituição e a substituição do Governador pode ser feita até pelo desembargador Presidente do Tribunal de Justiça ou pelo Presidente da Assembléia, nenhum deles eleito para o cargo. E tais substitutos podem terminar o mandato. Quer dizer, na substituição, não é necessário o sufrágio direto.

Pelo exposto, conheço da representação, tendo em vista o parecer do Dr. Procurador-Geral da República, mas a rejeito.

VOTO

O Sr. *Ministro Cândido Mota Filho* — Sr. Presidente, Coerente com os meus votos anteriores, não conhecia da representação, porque, mais uma vez, com a máxima vênia o digo, não se cuida de salvaguardar um princípio constitucional. Mas o mérito está incluído nesse ponto de vista.

O fato de alegar-se, no caso, a inconstitucionalidade de uma eleição, pela forma como foi feita, nem de leve, para mim, atinge os fundamentos da representação, para nos levar ao extremo de cuidar de um caso de intervenção federal. Se foi desatendido o princípio da simultaneidade das eleições para os cargos do Poder Executivo, nem por isso se pode concluir daí que um princípio constitucional foi desprezado, sob pena de confundir-se princípio com meios processuais ditados por mera conveniência política.

A adoção da eleição indireta, por sua vez, está dentro das regras do jogo do regime representativo, tanto que a própria Constituição federal a consagra.

E, quanto à inelegibilidade de Secretários de Estado, pode-se dizer, sem medo de

erro, que se trata de matéria do mesmo estôfo, que está aos cuidados, sem mais preâmbulos, do Código Eleitoral (art. 12, letra j). Porventura a Constituição, se deixasse de consagrar a simultaneidade das eleições deixaria de consagrar o regime representativo? Porventura deixa de ser representativo aquêle regime que consagra a eleição indireta? Por ter consagrado a eleição em dois graus, os Estados Unidos repudiaram o regime representativo? Pois se pode dizer que as limitações impostas à elegibilidade não são tão-sòmente, aspectos da representação?

Penso que não poderá haver para essas perguntas respostas afirmativas.

O regime representativo estabelece, consagra, afirma e reafirma, que todo o poder emana do povo e em seu nome será exercido. O que é preciso então, para que haja a representação é que exista o poder exercido em nome da vontade popular. O mais não é princípio. Daí, a lição de Rui Barbosa para quem o regime representativo consiste na escolha do govêrno pelo povo. Essa escolha pode ser feita, desta ou daquela forma, direta ou indiretamente, com simultaneidade ou sem ela, com mais amplo ou menos amplo quadro das inelegibilidades. O que é preciso que fique resguardado é o princípio da representação. Assim tôda a Constituição estadual, que quiser afrontá-lo, estará de frente, contra um comando, sem recusas da Constituição. É o que ficou para sempre iluminado no discurso de Lincoln.

Assim, pelo fato dos Estados Unidos e de quase todos os países da América do Sul, inclusive o Brasil, terem adotado a fórmula presidencial, rompendo com a fórmula clássica originária da Inglaterra, que é a do parlamentarismo, nem por isso o regime representativo ficou estremecido em suas bases.

Quando o parlamentarismo inglês, sob o influxo dos acontecimentos da vida moderna, consagrou a delegação de poderes ao Gabinete, também não foi acusado de comprometer o dogma da representação democrática. Ao contrário, como acentua Paul

Visscher (*Les nouvelles tendances de la démocratie anglaise*, pág. 27), porque a função legislativa não constitui mais, na hora atual, o monopólio do parlamento; é repartido entre êle e o Executivo.

O aumento da capacidade eleitoral só foi vista como uma tentativa do aperfeiçoamento da democracia e o fato de os Estados Unidos terem legalizado os grupos de pressão não diminuiu com isso a autoridade republicana, nem se invocou para combatê-lo uma violação ao dogma da representatividade.

Não se trata de uma simples questão acadêmica e que eu a traga a êste plenário com a impertinência de um velho professor. Nunca podemos, aliás, ver os dispositivos de uma Constituição por êsse lado. Todos êles têm sua razão de ser, todos se explicam na prática.

E a prova disso está na história constitucional brasileira, quando a definição dos princípios constitucionais deu pano para mangas, com discussões infundáveis e polêmicas de alto estilo.

É que os princípios são linhas mestras da Constituição, que precisam ser resguardados de imediato, porque violado qualquer um dêles está mutilada por inteiro. Eles fixam as características do poder político, àqueles que o definem e o justificam. Ao passo que os outros artigos da Constituição não passam de desdobramentos dêles, capazes, pelas exigências da realidade, de efetivar pela sua plasticidade, os dogmas da legitimidade do poder.

Mortati, em seu livro sôbre o conteúdo material das Constituições assim explica a tessitura nervosa do organismo constitucional. Resguardá-los, como intangíveis, seria colocar a dinâmica da vida institucional num plano impossível. Resguardados são os princípios, porque, com êles, quando ferido, está ferida a Constituição em seu âmago.

Se todos os artigos da Constituição são desdobramentos de seus princípios, não quer isso dizer que se confundam com êles e que mereçam, como êles, um mesmo tratamento sob pena de deixarmos como le-

tra morta o que está vivo no artigo 7º da Constituição. Isso levaria, como observa Jennings, em seu livro sobre a Constituição inglesa, a acolher, como princípios os dispositivos ocasionais, como o que elle viu numa Constituição estadual americana, que prevê a forma de pagamento de transporte por barca.

Quando, num feito se alega, que uma lei ou um ato do poder público é inconstitucional se tem em vista o exame processual do alegado na discussão entre as partes. Ao passo que a representação é um remédio radical, para um mal que aparece como radical.

Não precisamos, para tanto, distinguir as normas constitucionais em constitutivas ou diretivas, mas precisamos ter em vista que a Constituição distinguiu os princípios constitucionais das regras comuns, princípios que são irreformáveis, como a Federação e a República e os reformáveis como a própria Constituição prevê.

O princípio constitucional é um compromisso fundamental. Tudo que se lê na Constituição depende desse compromisso. Mas generalizá-lo é confundir termos e atribuir ao Poder Judiciário para o qual se voltaram as esperanças da Constituinte de 46 e a confiança da Nação, a responsabilidade pelo desequilíbrio federalista, que tanto infelicitou o regime de 91, com as intervenções a qualquer preço.

VOTO-MÉRITO

O Sr. *Ministro Hahnemann Guimarães* — Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Ministro Luis Gallotti para, divergindo do seu voto, acompanhar o eminente Ministro Pedro Chaves, julgando improcedente a representação.

Esta se funda na violação do princípio da forma republicana representativa, enunciado no art. 7º, nº VII, letra a, da Constituição federal, forma que estaria definida no caso pelo que dispõe o art. 134 da Constituição.

Estou, entretanto, de acordo com o Sr. Ministro Pedro Chaves, quando diz que,

nas circunstâncias excepcionais em que se realizou a eleição do Vice-Governador do Estado da Guanabara, não foi infringido o citado preceito constitucional do art. 134.

Assim, Sr. Presidente, julgo improcedente a representação.

VOTO-MÉRITO

O Sr. *Ministro Ribeiro da Costa* (Presidente) — A matéria é constitucional, e sobre a questão de mérito, assim como sobre a questão preliminar, o Presidente tem voto, obediente ao Regimento Interno, que assim o prescreve.

O eminente Sr. Ministro Luis Gallotti, em seu brilhante voto, lembrou que, em caso precedente — o primeiro que o Supremo Tribunal apreciou depois de posta em vigor a Constituição de 46, relativamente à eleição procedida no Estado do Ceará — houve dois votos neste Tribunal que divergiram dos demais eminentes colegas: o do eminente Ministro Lafayette de Andrada e o meu.

Entendi naquela ocasião — e não tenho, *data venia*, motivos para refugir a essa convicção — que se impõe, na prática do regime constitucional, a obediência fiel aos princípios cardeais da Constituição, e que qualquer distorção desses princípios tolerada pelo Poder Judiciário, chamado a decidir, dará lugar a outras distorções larvadas. Todos os Poderes ficam sujeitos a esses princípios cardeais da Constituição; a eles os Estados se submetem em face do disposto no art. 18 da Carta Magna.

No caso em apreço, *data venia* da opinião dos mestres que já proferiram seus votos, notadamente os Srs. Ministros Pedro Chaves e Cândido Mota Filho, que mais se estenderam sobre a matéria, com muita percuciência, e seguindo a esteira de alguns dos fundamentos do voto do eminente Ministro Cândido Mota Filho, professor de Direito Constitucional, eu teria motivos para, logicamente, concluir pela procedência da representação, pois S. Exa., em grande parte da sustentação de seu

voto, não fêz outra coisa senão mostrar o aprêço que se deve ter aos princípios fundamentais da Constituição, citando autores de renome em prol dos compromissos fundamentais da Constituição.

Ora, no caso, a matéria me parece simples, desde que a examinemos debaixo de um ponto de vista lógico: O art. 7º da Constituição federal, estabelece, entre outros princípios, aquêlê que se denomina *princípio representativo*, que determina sejam todos os mandatos eletivos exercidos mediante o sufrágio universal direto, salvo as exceções previstas na própria Constituição. É esta a substância da forma representativa.

O povo é quem escolhe os seus mandatários; o povo é quem, pelo voto, diz qual aquêlê ou aquêles que deseja dirijam a Nação, governem os Estados. E o art. 134, da Constituição é expresso em exigir, para êsses casos, o voto direto, a eleição pelo povo.

Não podia, *data venia*, o legislador estadual da Guanabara abandonar êsses princípios e adotar, como quis, a meu ver ar-

bitrariamente, a eleição indireta, fazendo uma acomodação politica adrede preparada.

Data venia estou inteiramente de acôrdo com o brilhante e juridico voto do eminente Ministro Relator, julgando procedente a representação.

DECISÃO

Como consta da ata, a decisão foi a seguinte: Conheceram preliminarmente da representação contra os votos dos Ministros Evandro Lins e Cândido Mota Filho. No mérito, julgaram improcedente a representação, contra os votos dos Ministros Relator e Presidente.

Presidência do Exmo. Sr. Ministro Ribeiro da Costa. Relator, o Exmo. Sr. Ministro Luis Gallotti. Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Ministros Evandro Lins, Hermes Lima, Pedro Chaves, Vitor Nunes, Gonçalves de Oliveira, Cândido Mota Filho, Luis Gallotti, Hahnemann Guimarães e Ribetiro da Costa.

Ausente, justificadamente, o Exmo. Sr. Ministro Vilas-Boas. Licenciado o Exmo. Sr. Ministro Lafayette de Andrada.