DISTRITO FEDERAL — GOVERNADOR — NOMEAÇÃO INTERINA

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

Consultoria-Geral da República
Parecer nº Y-001, de 2 de abril de 1985. — "Aprovo. Em 3.4.85."

PARECER Nº Y-001

Em atenção à consulta verbal do Excelentíssimo Senhor Presidente da República sobre a possibilidade de, em caráter de interinidade e por prazo não superior a 30 dias, preencher Sua Excelência, independentemente da observância do art. 42, III, da Constituição, o cargo de governador do Distrito Federal, vago em virtude da exoneração do nomeado pelo presidente cujo mandato findou-se em 15 de março último, permito-me emitir o seguinte parecer.

1. É necessário remontar à Constituição de 1946, porque dela deriva a Lei Orgânica do Distrito Federal, e comparar o seu sistema com o da atual Constituição. O art. 63 daquela dispunha:

"Também compete privativamente ao Senado Federal:

I — aprovar, mediante voto secreto, a escolher, nos casos estabelecidos por esta Constituição, do Procurador-Geral da República, dos Ministros do Tribunal de Contas da União, do Prefeito do Distrito Federal, dos membros do Conselho Nacional de Economia e dos chefes de missão diplomática de caráter permanente."

Logo em seguida, em 15 de janeiro de 1948, a Lei Orgânica do Distrito Federal, sob o nº 217, estabeleceu:

"O Poder Executivo será exercido pelo Prefeito.

§ 1º Será feita a sua nomeação depois que o Senado Federal houver dado assentimento ao nome proposto pelo Presidente da República" (art. 24).

Na época, a capital da República era a cidade do Rio de Janeiro. Ao ensejo de sua transferência para Brasília, a Lei nº 3.751, de 13 de abril de 1960, editou uma nova Lei Orgânica, como está expresso no seu art. 1º:

"A organização administrativa do Distrito Federal, a partir da mudança da Capital para Brasília, será regulada por esta lei."

À semelhança da Lei Orgânica aplicável ao Rio de Janeiro, enquanto Distrito Federal, a referente a Brasília repetiu o que estava disposto no art. 24, já transcrito:

"Art. 19. O Poder Executivo será exercido pelo Prefeito do Distrito Federal.

§ 1º O prefeito será nomeado depois que o Senado Federal houver dado assentimento ao nome proposto pelo Presidente da República."

Conquanto a Constituição de 1946 não fosse expressa a respeito da aprovação *prévia* do nome proposto pelo presidente da República, para prefeito do Distrito Federal, a exigência nela estava *implícita*, motivo por que as duas referidas leis orgânicas usaram

o advérbio *depois*. Igualmente o usou a Constituição de 1967:

"§ 2º O Prefeito do Distrito Federal e os Governadores dos Territórios serão nomeados pelo presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado" (art. 17).

Assim sendo, a Constituição em vigor nada inovou quando usou a palavra previamente:

"Compete privativamente ao Senado Federal:

(...)

III — aprovar previamente por voto secreto a escolha (...) do Governador do Distrito Federal (...)"

Não se poderiam considerar inconstitucionais, em face da superveniência de uma nova Constituição, substitutiva da de 1946, as Leis Orgânicas que usaram o advérbio *depois* precisamente para que o assentimento do Senado Federal fosse *prévio*. Se a dúvida pudesse ser suscitada ao propósito, só ao poder judiciário caberia dirimi-la, porque não se inclui na competência do presidente da República apreciar e decidir questões de constitucionalidade de leis complementares ou ordinárias. De resto, em vigor há mais de 25 anos a Lei Orgânica do Distrito Federal, jamais foi argüida a sua inconstitucionalidade quanto ao ponto.

2. Na Constituição de 1967, o governante do Distrito Federal é chamado ainda de prefeito (art. 17, § 2º, já transcrito, e art. 45, I).

Na Emenda Constitucional nº 1, editada pela Junta Militar em 1969, foi que substituiu a denominação do cargo:

"O governador do Distrito Federal e os governadores dos Territórios serão nomeados pelo presidente da República" (art. 17, § 2º).

No art. 42, III, a repetiu, ao dispor sobre a prévia aprovação do governante pelo Senado Federal.

"Il y a le nom et la chose", dizem os franceses, querendo significar que, se se chama de Mário uma certa Maria, o nome não a priva da faceirice feminina. Chamando-se de prefeito ou de governador o chefe do Executivo do Distrito Federal, tudo, na legislação em vigor, permanece como dantes.

Não seria necessário sublinhar verdade tão apodítica. Não obstante, é bom que se previna a possível tentativa de se conturbarem os raciocínios, alegando-se porventura que a Lei Orgânica de 1960 fala em *prefeito*, enquanto a Constituição vigente usa a palavra *governador*.

3. Após estas considerações preliminares, pode-se voltar às duas leis orgânicas já invocadas.

A de 1948 assim rezava:

"Nos impedimentos não excedentes de trinta dias, substituirá o Prefeito um dos Secretários Gerais por ele designado. Se maior for o prazo, a substituição far-se-á por nomeação interina do Presidente da República" (art. 24, § 3º).

A de 1960, ainda em vigor, contém a seguinte regra:

"Nos impedimentos não excedentes de 30 (trinta) dias, substituirá o Prefeito um dos Secretários Gerais por ele designado. Nos demais casos, a substituição far-se-á por nomeação do Presidente da República" (art. 19, § 3º).

O § 3º, na lei de 1948 e na de 1960, insere-se precisamente no artigo (24 naquela, 19 na última) que dispõe sobre a prévia aprovação do nome do prefeito (ou governador) pelo Senado Federal. Claramente, disciplina hipótese fática não prevista nem regulada pela Constituição.

Há diferença entre os textos do transcrito § 3º: no de 1948, a questão é simplesmente temporal, pois tudo gira em torno do tempo não excedente ou excedente de 30 dias, enquanto no de 1960 a expressão "nos demais casos" é notoriamente mais ampla, uma vez que não alude apenas aos *impedimentos* (de menos ou de mais de 30 dias) e, diversamente, se estende a casos que, constitucionalmente, não seriam de impedimentos.

4. Que casos poderão ser esses?

Nítidos serão, por exemplo, os de:

a) morte súbita do prefeito (ou governador);

b) moléstia que repentinamente o prive do uso e gozo das faculdades mentais (derrame cerebral ou enlouquecimento);

c) abandono ou exoneração do cargo.

Nessas e em outras hipóteses, não poderia o chefe do governo do Distrito Federal designar um de seus secretários-gerais para a substituição.

Na hipótese de privação ocasional da razão, a medicina eventualmente poderá prever a sua recuperação em tempo maior ou menor, não sendo o caso, portanto, de substituição definitiva, equivalente à sucessão, que tornasse oportuna a apresentação de novo nome ao Senado Federal. O presidente da República teria, então, de designar um interino.

Dessa situação hipotética, pode-se passar a outra, porventura mais próxima do caso submetido ao parecer desta Consultoria. O presidente de mandato expirante exonera todos os membros do seu governo, inclusive o governador do Distrito Federal. O presidente que se empossa encontra o cargo vago. Supondo-se que já tenha escolhido o nome a propor ao Senado Federal, ainda assim será certo que terá de passar pelo procedimento regido pelo art. 402, do Regimento Interno da Câmara Alta:

"Na apreciação do Senado sobre as escolhas a que se refere o inciso III do art. 42 da Constituição, observar-se-ão as seguintes normas:

a) recebida a Mensagem, que deverá ser acompanhada dos amplos esclarecimentos sobre o candidato e de seu *curriculum vitae,* será lida em Plenário e encaminhada à Comissão competente;

b) a Comissão poderá convocar o candidato, em prazo estipulado, para ouvi-lo sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo que deverá ocupar;

c) a convocação de Chefe de Missão Diplomática será obrigatória, salvo quando se tratar de diplomata em exercício no estrangeiro, caso em que dependerá de deliberação da Comissão, a requerimento de qualquer de seus membros;

d) a Comissão poderá requisitar, da autoridade competente, informações complementares;

e) o parecer deverá:

1 — conter relatório sobre o candidato com os elementos informativos recebidos ou obtidos pela Comissão;

2 — concluir pela aprovação ou rejeição do nome indicado;

f) será secreta a reunião em que se processarem o debate e a decisão da Comissão, sendo a votação feita em escrutínio secreto, vedadas declaração ou justificação de voto, exceto com referência ao aspecto legal;

g) o parecer e a Ata da reunião serão encaminhados à Mesa em sobrecarta fechada, rubricada pelo Presidente da Comissão;

h) o parecer será apreciado pelo Plenário em sessão secreta;

i) a manifestação do Senado será comunicada ao Presidente da República em expediente secreto, no qual se consignará o resultado da votação."

A Resolução nº 69, de 1979, tornou obrigatória a convocação do candidato ao cargo de governador do Distrito Federal, "para ouvi-lo sobre assuntos pertinentes ao desempenho do cargo que deverá ocupar".

É importante observar que o art. 402, do Regimento Interno, *não estabelece prazos* e, menos ainda, os estabelece em caráter fatal. A aprovação pelo Senado poderia, portanto, demorar demasiadamente, como demorou, por exemplo, no recente caso do embaixador do Brasil na Comunidade Econômica Européia. Poderia também a obstrução parlamentar tornar inviável o funcionamento do Senado Federal, como aconteceu, ainda por exemplo, quando um só e obstinado senador insistiu em pedir verificações de *quorum*.

Em situações tais, como ficaria o governo do Distrito Federal? Acéfalo, mesmo estando a sede do governo federal tão gravemente tumultuada por uma greve de motoristas?

Salta aos olhos mais míopes que a acefalia não seria admissível. Por isso mesmo é que até em estados federados ou em municípios, dotados de autonomia, o presidente da República pode decretar a intervenção federal, ainda que tenha de submeter a primeira à aprovação *ulterior* do Congresso Nacional, sem, entretanto, ter de pedir a sua aprovação para o nome do interventor nomeado (art. 12, da Constituição), pois este poderá até não constar do decreto.

5. O presidente da República é competente para nomear o governador do Distrito Federal, não importando, ao raciocínio que agora é formulado, que o ato seja complexo, por depender da participação do Senado Federal.

O governador, em circunscrição não-autônoma, como o Distrito Federal, é apenas um auxiliar da confiança do presidente da República.

Está visto que a citada Lei Orgânica permite que tal auxiliar designe um dos seus secretários-gerais para substituí-lo, o que, em última análise, significa que o governador, em emergências de menos de 30 dias de duração, *pode designar um governador* substituto.

Se um auxiliar do presidente da República pode designar um governador substituto, por que não poderia o chefe do Estado e chefe do governo fazer o que o seu subordinado pode?!

Negar-se ao presidente da República tal poder e concedê-lo a um de seus auxiliares não seria apenas um contra-senso, pois seria até um não-senso.

6. As substituições de funcionários cuja escolha depende da aprovação do Senado Federal fazem-se, freqüentemente, sem essa aprovação e por força de normas de direito ordinário.

Vaga-se um lugar no Supremo Tribunal Federal, ou no Tribunal de Contas da União, ou no Tribunal de Contas do Distrito Federal. Enquanto a vaga não é preenchida, os processos que lhe haviam sido ou deveriam ser distribuídos são redistribuídos ou distribuídos aos demais membros do órgão, *em substituição à sede vacante*.

Caso mais expressivo, entretanto, é o de vagar-se a chefia de uma missão diplomática, de caráter permanente. Automaticamente, o substituto legal a assumirá.

Nesses casos, a nomeação do titular definitivo dependerá da aprovação do Senado, mas a substituição ocasional dela independerá, *ex-vi legis*.

Por que não respeitar a lei complementar ou ordinária também no caso de substituição do governador do Distrito Federal?!

7. Como acaba de ser demonstrado, a nomeação interina do prefeito ou governador do Distrito Federal, se não é explícita na Constituição, o é na Lei Orgânica *que o Senado Federal também aprovou* e que não foi declarada inconstitucional por órgão jurisdicional, isto é, pelo poder judiciário.

Mas, se assim não fosse, ainda seria de considerar-se que a teoria dos *implied powers*, formulada pelo Chief Justice Marshall, no famoso caso Mac Cullech x Mariland, admitiu que *poderes implícitos* tem qualquer dos três poderes, inclusive, portanto, o Executivo.

Em situações não-previstas pela Constituição, especialmente nas que envolvem emergências graves, como são as de acefalia do poder, a referida teoria autoriza o intérprete a realizar a *construction* mais adequada às circunstâncias.

Foi o que aconteceu, por exemplo, ao ensejo da enfermidade do Presidente Café Filho, a cujo respeito travaram elegante debate os eruditos parlamentares Vieira de Mello e Afonso Arinos de Mello Franco, sustentando o primeiro que a falta de preceito constitucional sobre o impedimento presidencial, por doença, não poderia levar o aplicador da Constituição a contentar-se com uma simples afirmação ineficaz: "Não há solução constitucional: isso não é obra de intérpretes" (*Diário do Congresso Nacional*, 14.12.55, p. 9.207-13). Aplaudindo essa colocação construtiva, Pinto Falcão e Aguiar Dias repetiram a frase do político baiano em *Constituição anotada*. (1956, v. 1, p. 119-200).

Efetivamente, o primado há de caber à gravidade do problema político, que não pode ficar sem solução. Precedentes históricos, além do caso Café Filho, podem ser identificados, no Império, quando o segundo Pedro, por decisão do Parlamento, foi elevado ao trono, aos 15 anos de idade, sem embargo de o art. 126, da Constituição de 1824, exigir a idade mínima de 18 anos para a investidura, ou quando, na República, Floriano permaneceu no exercício da Presidência, ainda por decisão do Congresso, a despeito de o art. 42, da Constituição de 1891, determinar que, no caso de vaga, "se ainda não houver decorrido dois anos do período presidencial, proceder-se-á a nova eleição", que seria direta.

Esta invocação de precedentes é ociosa, desde que a Lei Orgânica, *votada também pelo Senado Federal,* autoriza o presidente da República a nomear *substituto* do governador do Distrito Federal, sem a prévia aprovação do Senado Federal.

8. Seria certamente insuficiente a conclusão de que, em caso de acefalia no governo do Distrito Federal, o presidente da República, antes da aprovação de um nome pelo Senado Federal, *pode* nomear um governador interino.

Permito-me ir além: essa nomeação de caráter provisório constitui até um *dever* do chefe da nação.

A permanência do governador nomeado pelo antigo presidente, até que o Senado Federal aprove o nome do seu sucessor, parece-me um *jeito* que se concebeu para contornar a emergência da acefalia temporária. O expediente é, todavia, constrangedor para o governador da confiança do antigo presidente e, também, para o novo presidente. A solução mais autêntica e limpa, entendo, é a nomeação interina de um governador da confiança do novo presidente até que se processe, no Senado Federal, a aprovação do nome do novo e definitivo governador.

É o meu parecer.

Sub censura.

Brasília, 2 de abril de 1985. — *Darcy Bessone,* Consultor-Geral da República.