

TERRITÓRIO — CONVERSÃO EM ESTADO — MANDATO DO GOVERNADOR

I — Transformação dos Territórios de Roraima e do Amapá em Estados-membros somente ocorreria com a posse dos governadores eleitos em 1990. CF/88, ADCT, art. 14, §§ 1º e 4º. Aplicabilidade das normas mas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, que estão na Lei Complementar nº 41, de 22.12.1981, “ex vi” do disposto no § 2º do art. 14 do ADCT à CF/88. Demissibilidade “ad nutum” do Governador nomeado. Lei Complementar nº 41, de 1981, art. 4º, § 1º.

II — A disposição inscrita no § 3º do art. 14 do ADCT à CF/88 fixa, apenas, o termo final do exercício dos cargos e não um mandato a termo, pelo que não representa vedação imposta ao Presidente da República de não demitir o Governador nomeado.

III — Mandado de segurança indeferido.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Mandado de Segurança nº 21.100

Impetrante: Jorge Nova da Costa, na qualidade de Governador do Estado do Amapá.

Impetrado: Presidente da República.

Litisconsorte: José Gilton Pinto Garcia

Relator p/acórdão: Sr. Ministro CARLOS VELLOSO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por maioria, indeferir o mandado de segurança, vencidos os Srs. Ministros Marco Aurélio e Paulo Brossard.

Brasília, 06 de dezembro de 1990. Aldir Passarinho — *Presidente*. Carlos Velloso — *Relator*.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja — Jorge Nova da Costa, na qualidade de Governador do Estado do Amapá, impetrou mandado de segurança em caráter preventivo “para sustar a

ameaça ... de iminente demissão ilegal e inconstitucional do cargo de Governador do Estado no qual está investido em forma regular desde 13 de dezembro de 1988;” ou, alternativamente, “*para anular o ato de demissão*”, se consumada a violação no curso de tramitação do *writ*.

Alega, em suma, o impetrante que, ao contrário da conclusão do parecer CS-3, de 12.04.1990, da Consultaria-Geral da República, o chefe do Poder Executivo federal não tem o poder de exonerar Governador de Estado nomeado para cumprir mandato certo, nos termos do art. 14, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988.

Assim, os escolhidos para governarem os Estados de Amapá e Roraima, criados pela Carta Magna, assistiria o direito *líquido e certo* de exercerem o mandato até a posse dos novos governadores eleitos.

Ressalta, a propósito, a inicial:

“Ao pé da letra, na linguagem latina, *ad nutum* quer dizer a um movimento da cabeça, às ordens de alguém, a posição de um subordinado, detentor da confiança cotidiana.

A Constituição, que é a regra maior, exige seja essa confiança em homenagem à nova unidade, um estímulo à sua formação política, e até, como pressuposto da boa escolha dos futuros dirigentes, fosse a regra exatamente aquela prescrita nas Disposições Transitórias.

Por isso, no art. 14, § 2º, quando se remete um intérprete às leis complementares nºs 41 e 20, o preceito impõe a restritiva do respeito compulsório a esta Constituição e ao Ato das Disposições Transitórias.

Entender doutra maneira seria uma violação ao Poder Constituinte, que determinou, como o fez em relação ao mandato do Presidente da República, tivessem os Governadores do Amapá e de Roraima um prazo certo de vigência de mandato.

Eles seriam assim os delegatários para presidir a instalação da nova unidade após a primeira eleição geral, triplicemente: da Constituinte, do Senado Federal e do Poder Executivo, este na conjuntura da primeira e única indicação” (fl. 14)

Indeferida a cautelar requerida pelo despacho de fls., o Tribunal não conheceu, por maioria, do agravo regimental que se lhe seguiu.

Com as informações da autoridade impetrada (fls. 141/159), o Procurador-Geral da República pronunciou-se às fls. 166/170, *in verbis*:

“Trata-se de mandado de segurança preventivo impetrado, em 19.04.1990, contra o Excelentíssimo Senhor Presidente da República por Jorge Nova da Costa, então Governador do Amapá, visando sua permanência no cargo, até que o antigo Território Federal, transformado em Estado Federado pelo art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 5 de outubro de 1988, seja instalado, com a posse do Governador a ser eleito ainda neste ano.

2. O pedido de concessão liminar da segurança foi indeferido, em 20 de abril de 1990, pela r. decisão de fl. 124, com o seguinte teor:

“Não concorrem, nessa impetração de mandado de segurança preventivo, as duas condições exigidas pelo art. 7º, II, da Lei nº 1.533, de 31.12.1951, para a suspensão, *initio litis*, dos efeitos do ato reclamado ou para a prévia interdição da sua prática.

Primeiro, porque não me parece demonstrada a tese da irrevocabilidade do ato de nomeação de governadores, com fundamento no art. 14, § 3º, do ADCT. Depois, por não ser irreparável a lesão que adviria da exoneração antecipada pelo impetrante. Não seria lesado interesse patrimonial suscetível de perda irreversível, mas, sim, o exercício de *munus* público, que se diz sujeito a termo ainda distante, o que permitiria o retorno do Governador do Amapá ao cargo, se dele viesse a ser afastado.

Reservando-me para apreciar as teses jurídicas em confronto no julgamento final da causa, indefiro o pedido de medida liminar. Solicitem-se informações.”

3. O inconformismo do impetrante gerou agravo regimental (fls. 128/130) que, todavia, não foi conhecido, por decisão plenária dessa excelsa Corte, por maioria de votos, em 23 de maio de 1990 (certidão de fl. 162).

4. Tanto o impetrante (fls. 133/138) como as informações do Chefe do Poder Executivo (fls. 141/159) dão conta de que a exoneração que se pretendia evitar ocorrera em 19.04.1990, mesma data de ingresso da impetração nesse Colendo Tribunal, havendo sido submetido ao Senado Federal outro nome para governar Amapá até que se instale o novo Estado (fls. 133/138).

5. É, também, fato público e notório que o nome indicado pelo Presidente da República foi aprovado pelo Senado Federal, nomeado e empossado.

6. A questão posta nesta ação resume — se na correta interpretação do § 3º do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, de 5 de outubro de 1988, assim redigido:

“O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos Governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.”

7. Para o impetrante, nomeado na forma da

disposição constitucional transcrita, não é possível sua exoneração, devendo exercer o Poder Executivo até a posse do governador a ser eleito ainda este ano.

Mas, para a eminente autoridade apontada como coatora o impetrante é demissível *ad nutum*, pelo que o exonerou, nomeando outro.

8. Para dirimir a divergência de interpretação existente, mister se faz a transcrição integral do aludido art. 14, que tem o seguinte teor:

“Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.

§ 2º Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.

§ 3º O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.

§ 4º Enquanto não concretizada a transformação em Estados, nos termos deste artigo, os Territórios Federais de Roraima e do Amapá serão beneficiados pela transferência de recursos prevista nos arts. 159, I, *a*, da Constituição, e 34, § 2º, II, deste Ato.”

9. Que Roraima e Amapá ainda não se instalaram como Estado é fato incontestado. Embora já transformados em Estados Federados, continuam sendo governados por pessoa nomeada pelo Presidente da República, aplicando-se ao seu processo de transformação e instalação as normas e critérios atinentes à criação do Estado de Rondônia, que é a Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981.

Nesta está dito, em seu art. 5º, *caput*, que o Presidente da República nomeará o Governador do Estado de Rondônia na forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 01 de julho de 1974.

E o § 1º do art. 4º da Lei Complementar nº

20/74 deixa evidente que o Governador nomeado na forma do *caput* deste artigo é demissível *ad nutum*, como bem demonstrado nas informações elaboradas pela ilustre Consultora da República, Dra. Thereza Helena Souza de Miranda Lima Paranhos (fls. 145/147).

10. Ainda que não houvesse expressa referência legal à livre disposição, atribuída ao Presidente da República, de exonerar os Governadores do Amapá e de Roraima, em virtude da remissão a leis complementares feita pela própria Constituinte Federal, ainda assim não seria aceitável a interpretação do § 3º do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias adotada na impetração.

Ali está dito, apenas, que o governador nomeado exercerá o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados, delimitando, tão-só, o final do exercício do cargo, que será coincidente com a posse dos governadores eleitos, ao contrário do que previa a Lei Complementar nº 41/81, quanto ao mandato do Governador nomeado para Rondônia.

Não se pode ver aí vedação imposta ao Presidente da República de não exonerar, *ad nutum*, o nomeado contrariando a natureza do próprio cargo, senão se extrai do texto constitucional permanente.

Havendo mera criação dos Estados, sem a sua efetiva instalação, é certo que hão de ser eles considerados, ainda, como Territórios Federais, integrantes da União (art. 18, § 2º, da C.F.) e, portanto, “*simples descentralização administrativo-territorial da União*” (José Afonso da Silva, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, Revista dos Tribunais, São Paulo, 1989, 5ª Ed., p. 406).

Assim sendo, não se pode negar que o cargo de Governador, até a efetiva instalação do Estado, é de demissibilidade *ad nutum*.

11. Por todo o exposto, opina o Ministério Público Federal no sentido de se julgar improcedente a ação de mandado de segurança.”

É o relatório.

DILIGÊNCIA

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator) — Sr. Presidente, se o Governador está em exercício,

sofre as conseqüências do que vier a decidir a Corte. Nessas circunstâncias, penso que é da tradição jurisprudencial do Supremo Tribunal que mande ouvir, como litisconsorte passivo, o Governador nomeado em substituição àquele que requer a segurança.

Nesse sentido, Sr. Presidente, para evitar no futuro qualquer dificuldade no cumprimento de decisão da Corte, admito ser conveniente citar o novo Governador do Amapá e abrir prazo a S. Exa. para que fale nos autos.

Converto o julgamento em diligência, para que seja citado o atual Governador do Amapá.

VOTO

O Senhor Ministro Marco Aurélio — Senhor Presidente, entendo que concorrem utilidades e necessidade, na hipótese. Não há a menor dúvida de que a decisão a ser proferida no presente mandado de segurança poderá repercutir no campo dos interesses do atual Governador.

Acompanho S. Exa., o Ministro Relator, convertendo o julgamento em diligência.

VOTO (s/diligência)

O Sr. Ministro Carlos Velloso — Sr. Presidente, não há dúvida de que o Governador é litisconsorte passivo necessário, de modo que a sua citação se torna de todo indispensável.

Acompanho o Sr. Ministro Relator.

VOTO (s/diligência)

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence — Senhor Presidente, historicamente, a afirmação jurisprudencial do litisconsórcio em mandado de segurança, salvo engano meu, surgiu precisamente em relação aos casos do cidadão provido na vaga do impetrante, cuja demissão se questionava. O caso é típico. Não há como se evitar a citação.

Acompanho o eminente Relator.

VOTO (s/diligência)

O senhor Ministro Paulo Brossard: Senhor Presidente, acompanho os votos já enunciados, mas não posso deixar de manifestar uma preocupação que já manifestei quando aqui se discutiu a questão de liminar: temo que o Tribunal não venha a julgar este mandado de segurança, quando esta é uma questão de grande importância teórica e institucional.

De modo que, com o registro dessa preocupação, acompanho os votos enunciados.

VOTO (s/diligência)

O Senhor Ministro Sydney Sanches — Sr. Presidente, a lei, que regula o mandado de segurança, manda aplicar, no seu art. 19, os artigos do Código de Processo sobre litisconsórcio. E uma hipótese de litisconsórcio é exatamente essa: O *status* jurídico do Governador poderá ser atingido com eventual decisão do Tribunal.

A sentença, nesse caso, para ter eficácia, depende da citação do litisconsorte necessário.

Acompanho, pois, o eminente relator.

VOTO

O Senhor Ministro Aldir Passarinho — Sr. Presidente, no caso, o interesse do atual Governador é manifesto e será o maior prejudicado com a decisão, se o mandado de segurança vier a ser concedido ao final. Assim, parece-me indeclinável seu chamamento na lição, para integrá-la, se o desejar.

Acompanho o eminente Relator.

EXTRATO DA ATA

MS 21.100-8 — AP — Rel.: Min. Célio Borja. Impte.: Jorge Nova da Costa (Adv.: Luis Carlos Valle Nogueira). Autoridade Coatora: Presidente da República.

Decisão: Por unanimidade o Tribunal converteu o julgamento em diligência, para determinar a citação do atual Governador do Es-

tado do Amapá para integrar a relação processual. A Corte, também por unanimidade, determinou que a citação se proceda independentemente da publicação do acórdão. Votou o Presidente. Falou, pelo Impetrante, o Dr. Clóvis Ferro Costa. Plenário, 08.08.1990.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

Procurador-Geral da República, o Dr. Aristides Junqueira Alvarenga. Hércules Bonifácio Ferreira — Secretário.

ADITAMENTO AO RELATÓRIO

O Sr. Ministro Célio Borja — Sr. Presidente, em anterior assentada do Plenário, iniciou-se o julgamento da causa. Lido este relatório, as razões do impetrante foram sustentadas, da Tribuna, por seu ilustre patrono, e decidiu o Tribunal que deveria integrar a lide, como litisconsorte necessário, o Governador do Amapá que está em exercício. S. Exa. foi notificado e ingressou no feito com petição em que a história, o caso, refere-se à Administração que está a realizar no território e, quanto ao direito, sustenta:

Sem a menor sombra de dúvida que a melhor e mais correta interpretação do que dispõe o § 3º do art. 14 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, é aquela que conclui:

a. Pela existência de direito do Estado do Amapá, todavia condicionada sua instalação à posse do Governando eleito em 1990, ex vi do § 4 do citado dispositivo.

b. No período em que medeia entre a criação e definitiva instalação do Estado, as normas e critérios a serem seguidos são os da criação do Estado de Rondônia ou seja, a Lei Complementar nº 41 (seu art. 5º) e Lei Complementar nº 20 (seu art. 4º).

c. Da análise de § 3º do art. 14 do ADCT, combinado com o art. 5º da Lei Complementar nº 41 e o art. 4 da Lei Complementar nº

20, o Governador nomeado pelo Sr. Presidente da República *para o período de transformação*, “é demissível *ad nutum*” no Estado do Amapá.

Assim que, é indubitoso que os Estados de Roraima e Amapá ainda não se instalaram efetivamente como Estados. Embora já criado como Estado Federado, o Amapá, continua sendo governado por pessoa nomeada pelo Presidente da República, aplicando-se ao seu processo de transformação e instalação, as normas e critérios objetivadas a criação do Estado de Rondônia, que é a Lei Complementar nº 41”... (fls. 189)

Subscreve, em síntese, as opiniões expendidas pelo Procurador-Geral da República, no parecer que acabei de ler.

VOTO

O Sr. Ministro Célio Borja (Relator) —

1. Como se viu, o Procurador-Geral da República afirma que o termo constante do p. 3º, art. 14, do ADCT — *até a instalação dos novos Estados com a posse dos Governadores eleitos* — é terminativo do período dentro do qual a Administração do Território do Amapá é exercida por Governador nomeado pelo Presidente da República, com aprovação do Senado. Não confere um mandato, nem cuida de nomeação a termo.

Para demonstrá-lo, S. Excelência invoca, em caráter subsidiário, como permitido pelo art. 14, § 2º, do ADCT, o art. 5º da Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, que autorizava a nomeação do governador do Estado de Rondônia pelo Presidente da República, “para o período que se encerrará com o mandato dos Governadores dos demais Estados, eleitos a 15 de novembro de 1982” ... “na forma do disposto no art. 4º, da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.”

Esse, à sua vez, dispõe:

“Art. 4º. Durante o prazo estabelecido na Lei Complementar, nos termos do art. 3º, item II, o Presidente da República nomeará o Governador do novo Estado, depois de aprovar a escolha pelo Senado Federal dentre ci-

dadões maiores de trinta e cinco anos, de reputação ilibada.

§ 1º O Governador nomeado na forma do *caput* deste artigo será demissível *ad nutum*; e, em casos de impedimento, o Presidente da República designar-lhe-á substituto.

§ 2º O Governador tomará posse perante o Ministro de Estado da Justiça.”

2. A impetração, porém, opõe-se à exoneração do Governador nomeado, sustentando a autonomia *in esse*, não *in fieri*, do novo Estado, a partir de sua criação por ato de vontade do Constituinte de 1988 e da nomeação do seu Governador, que, assim, seria o primeiro e único (fls. 14, *in fine*). Traz, em abono dessa pretensão, o fato ... “de o Senado Federal ter noticiado (sic) — sem a interveniência do executivo — para que baixasse por decreto o orçamento do novo Estado, como se prova com o documento anexo.”

E conclui afirmando que a remissão às Leis Complementares nºs 41 e 20, no art. 14, § 2º, do ADCT está subordinada ao “respeito compulsório a esta Constituição e ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias” (fls. 14). E Esses últimos fazem do Governador nomeado tríplice *delegatário* da Constituinte, do Senado Federal e do Poder Executivo” (fls. 14).

Examino os argumentos do impetrante.

3. Por definição constitucional que se confere em antiga doutrina universalmente aceita, sem os atributos da soberania ou — quando menos — da autonomia, nenhum ente territorial é Estado. E a autonomia dos membros da federação lhes advém de prerrogativa posta no art. 25, da Constituição de 5 de outubro, eis que ...“organizam-se e regem-se pelas Constituições e lei que adotarem”... sob a reserva de observarem ...“os princípios desta Constituição.”

4. É, também, ponto de doutrina que não se discute, não existir Estado enquanto o ente ao qual se atribui tal natureza não se revela capaz de exercer e manter a indispensável autonomia ou soberania.

Porque assim é, a declaração do art. 14, do ADCT, transformando em Estados federados os antigos Territórios de Roraima e

Amapá, submete-se ao proviso do seu § 1º, *in verbis*:

“Art. 14. Os Territórios Federais de Roraima e do Amapá são transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos.

§ 1º A instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.”

E o § 4º, do mesmo art. 14, reforça a tese da condicionalidade da declaração de autonomia inserida no seu *caput*, com as seguintes palavras — “*Enquanto não concretizada a transformação em Estados*”...

5. É, pois, fato inequívoco estarmos em face de um processo de elevação de Territórios a Estados-membros da União; processo que se inicia com o soberano ato de vontade do Constituinte, mas, só se completa quando apto o Estado *in fieri* a produzir a sua própria ordem normativa (autonomia), a exercer jurisdição nos limites espaciais em que as suas leis têm vigência (autotutela) e a administrar os interesses próprios do seu meio civil (autarquia).

6. No regime federativo americano a admissão de novos Estados na União submete-se a rito igualmente complexo e a etapas equivalentes. Da declaração inicial do Congresso — *enabling Bill* — consta a autorização para que o território que se candidata à elevação a Estado e à adesão aos Estados Unidos da América, convoque uma convenção constitucional para o fim específico de elaborar sua Constituição; se ela for compatível com a da Federação, promulgar-se-á o *statehood Act* instituído o novo Estado e admitindo-o na União, em igualdade com os demais.

7. Alguns procedimentos singularizam o *modus faciendi* da admissão de novos Estados, no Brasil, entre eles a sua regulamentação por lei complementar da União (art. 18, § 2º, Const.). Daí, a remissão, no art. 14, § 2º, ADCT, à Lei Complementar nº 41, de 22 de dezembro de 1981, que cria o Estado de Rondônia, como supletiva de normas e critérios aplicáveis “a transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá.”

No Brasil, outra particularidade do processo de criação de Estado, por elevação de Território (art. 2º, Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974), é a nomeação do res-

pectivo governador pelo Presidente da República, com aprovação do Senado, para ter exercício no período que precede a aquisição de plena autonomia. Tal atribuição presidencial persiste, enquanto as autoridades eleitas pelo povo do novo Estado não passam a governá-lo, segundo sua própria Constituição.

8. A Lei Complementar n° 41, 22.12.1981, aplicável subsidiariamente à hipótese em exame, tem disposição análoga à do art. 14, § 3°, do ADCT, que parece ao impetrante conferir-lhe um mandato ou nomeação a termo, ao dizer que os governadores nomeados na sua conformidade “exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos Governadores Eleitos.” Homologamente, dizia o art. 5°, da Lei Complementar n° 41/81:

“Art. 5°. Para o período que se encerrará com o mandato dos Governadores dos demais Estados, eleitos a 15 de novembro de 1982, o Presidente da República nomeará o Governador do Estado de Rondônia, no prazo de 90 (noventa) dias da vigência desta Lei e na forma do disposto no art. 4° da Lei Complementar n° 20, de 01 de julho de 1974.”

Ora, a forma do art. 4°, da Lei Complementar n° 20/74 é a nomeação pelo Presidente da República, depois de aprovada a escolha pelo Senado, de Governador, maior de 35 anos e de reputação ilibada (*caput*), que será demissível *ad nutum*; em caso de impedimento o Presidente da República dar-lhe-á substituto.

Se durante certo período, o Território em processo de elevação a Estado tem Governador nomeado e demissível *ad nutum*, segue-se, necessariamente, que o Presidente da República que o nomeia e demite também dará sucessor ao Governador acaso exonerado, sob pena de tolerar-se a acefalia — o que é inaceitável — até que as futuras eleições convocadas para data certa apontem as autoridades locais, cuja posse marca o termo inicial da aquisição da autonomia estadual e o fim da tutela federal sobre o novo Estado.

Leia-se o art. 4°, da Lei Complementar n° 20/74, antes referido:

“Art. 4°. Durante o prazo estabelecido na Lei Complementar, nos termos do art. 3°, item II, o Presidente da República nomeará o Governador do novo Estado, depois de aprova-

da a escolha pelo Senado Federal, dentre cidadãos maiores de trinta e cinco anos, de reputação ilibada.

§ 1° O Governador nomeado na forma do *caput* deste artigo será demissível *ad nutum*; e, em casos de impedimento, o Presidente da República designar-lhe-á substituto.”

9. Destaco o caráter permanente das normas do art. 4°, da Lei Complementar n° 20/74. Esta divide-se em dois capítulos, dispondo o primeiro, no qual se insere a regra acima transcrita, sobre a criação de Estados e Territórios; e, o segundo, sobre a fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Esse último teve alcance transitório evidentemente.

Embora regulamentasse o art. 3°, da Constituição de 1967 — EC n° 1/69, as normas da Lei Complementar n° 20/74 disciplinam juridicamente o mesmo fenômeno político da criação de Estados e Territórios que, também, a Constituição de 5 de outubro admite e prevê (art. 18, §§ 2° e 3°).

10. Constitucionalizada a possibilidade de uma e outra coisa e havendo lei complementar anterior a regê-las, o que se há de indagar é a compatibilidade dessa última com a Constituição. Se compatível, aplica-se; se não, não.

Uma presunção milita a favor da compatibilidade: a remissão da própria Constituição à Lei Complementar n° 41 que, a sua vez, incorpora o art. 4° da Lei Complementar n° 20/74.

Tenho como certo que as expressões “até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos” fixam o termo final de um período, mas, nem conferem mandato temporário, nem tornam imune à exoneração os governadores nomeados.

Ainda que se desviasse da zona cinzenta do trabalho hermenêutico o jato de luz do argumento dogmático tirado do art. 4° e seu § 1°, da Lei Complementar n° 20/74, restariam elementos sistemáticos suficientes para determinar de quem se predica o termo final marcado no § 3°, do art. 14, do ADCT. E, isto, acredito, já ficou patente ao demonstrar-se, antes, que a autonomia — poder de fazer sua própria ordem jurídica — é elemento essencial da *existência* de um Estado, assim soberano, como federado.

Não tendo, pois, qualquer incompatibilidade com a ordem constitucional instaurada em 5 de outubro de 1988, esses dispositivos da Lei Complementar nº 20/74 hão de ter sido por ela recebidos.

11. Por derradeiro, examino o argumento segundo o qual o impetrante foi nomeado *a termo*, com a aprovação do Senado Federal, não podendo, por isso, ser exonerado antes do advento do fato resolutivo do exercício do cargo de Governador do Amapá (fls. 8/9). Sugere, ainda, a impetração a impossibilidade jurídica da exoneração, por ato simples do Presidente da República, uma vez que a nomeação do impetrante foi precedida da aprovação do Senado. Em socorro da assertiva a impetração menciona o disposto no art. 128, § 2º, da Constituição, relativamente ao Procurador-Geral da República, embora não se esforce por demonstrar a analogia das duas situações reguladas por disposições tão diversas.

12. Enfim, o impetrante se declara detentor de mandato que lhe teria sido outorgado pelo Constituinte, o Senado Federal e o Presidente da República.

Embora, como demonstrei, o prazo marcado no artigo 14, § 3º, da Constituição seja resolutivo do período em que se admite a tutela federal sobre o governo local, não da investidura ou mandato do Governador nomeado, *ut singuli* — é de se recordar, para argumentar, que o Supremo Tribunal Federal assentou, há muito, serem passíveis de destituição as autoridades (Diretor de Sociedade de Economia Mista e dirigente de autarquia) investidas em mandato ou nomeadas a termo (Súmulas 8 e 25, do STF).

13. No julgamento do MS nº 8.693-DF (RTJ 25/54) e do RE nº 78.781-PR, que são os precedentes básicos da Súmula 25, discutiu-se, na atribuição do Presidente da República de prover os cargos públicos, incluía-se a faculdade de destituir-lhes os ocupantes, sustentando o sempre saudoso Ministro Victor Nunes a tese, afinal vencida, segundo a qual ambas as coisas — nomear e exonerar — se fariam *de conformidade com a lei*. E acrescentava: “Pode assim o legislador condicionar o exercício desse poder, em termos compatíveis, com os demais dispositivos da Constituição.

A sua competência “não é apenas para estabelecer as formalidades aplicáveis, mas também os pressupostos do provimento dos cargos públicos” (ob. cit. p. 62).

Adiante, o grande juiz complementava:

“O poder de demitir, em alguns casos tem extensão maior que o de nomear, quando se dispensa, por exemplo, a concordância do Senado para o afastamento de titulares cuja investidura depende da sua aprovação” ... “A recíproca também é verdadeira” ... “no sentido da legitimidade das restrições legais ao poder de demitir”. Evoca, então, o estágio probatório e a estabilidade; esta última protege o servidor “contra a própria supressão do cargo, ficando em tal caso, em disponibilidade, até ser aproveitado em outro equivalente”; já o primeiro, protege o estagiário da “demissão arbitrária ou imotivada, porque, para seu afastamento, o Estatuto dos funcionários exige processo administrativo.” (ob. cit. p. 67).

14. Admitia o Ministro Victor Nunes que na administração direta, a *investidura a prazo certo* “não impede o Chefe do Governo de exonerar o funcionário antes desse termo” (p. 64). Não assim, porém, “para órgãos dotados de autonomia administrativa *dos quais, nos Estados Unidos, se diz que exercem funções quase-legislativas ou quase-judiciárias, entidades criadas por lei e que correspondem, lato sensu, às nossas autarquias, dotadas, nos limites da lei, de funções normativas e jurisdicionais, não obstante o seu caráter de órgãos administrativos, integrantes da administração descentralizada. Refiro-me ao Caso Hamphrey (29 5US602, 1935) e ao Caso Wiener (357 US 349, 1958).*” (ob. cit., fls. 64, grifo do original).

Ficou vencido o Ministro Victor Nunes, resumida a opinião vitoriosa na seguintes ementa:

“Institutos autárquicos. Nomeção e exoneração de membros de suas diretorias, presidentes e conselheiros — Constituição Federal vigente, art. 87, nº V; dispositivos equivalentes da Carta de 1937 e da Constituição de 1934. Inteligência. Poder de exonerar implícito no de nomear. Mandato por tempo certo. Inocorrência. Cargos em comissão ou de confiança. Demissibilidade ad nutum. Programa político, social e econômico do Governo. Execução e con-

trole do Poder Executivo. Dengação de mandado de segurança.” (RTJ 25/55).

15. O trecho mais representativo, a meu ver, da *ratio* do voto vencedor e do pensamento do seu ilustre prolator, o saudoso Ministro Ribeiro da Costa, é o que a seguir transcrevo:

“Mas a atual Constituição voltou ao princípio estatuído na Constituição de 1891, prescrevendo que compete privativamente ao Presidente da República prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas nesta Constituição, os cargos públicos federais. Na forma da lei, quer dizer: prover para determinado fim, para esse cargo de tal categoria etc. Nomear vitício, nomear interinos, nomear por concurso, nomear para cargo isolado, para cargo definitivo, etc. os funcionários, mas com as ressalvas continuadas na Constituição. Exclusivamente! Ora, a Constituição não possui nenhuma ressalva impeditiva a desnomeação daqueles mandatários do anterior Presidente da República que estavam exercendo funções por prazo determinado. Assim, o novo Presidente da República podia livremente desnomear e investir naqueles cargos pessoas de sua confiança

16. Entretanto, em outro precedente do Pleno do Supremo Tribunal — MS nº 10.213-DF, Rel. Ministro Victor Nunes, in RTJ 27/14 — a segurança foi deferida para manter no cargo o Reitor da Universidade Rural de Pernambuco, demitido por ato presidencial.

A *ratio decidendi* resumiu-a o E. Relator, in verbis:

“De acordo com o entendimento que então (no MS 8.693) desenvolvi longamente, na ilustrada companhia dos eminentes Ministros Gonçalves de Oliveira, Villas Boas e Luiz Gallotti, tenho por precedente o pedido de segurança. Acresce, no caso dos autos, que a investidura de prazo certo do Reitor integra o sistema da autonomia didática, administrativa, financeira e disciplinar das Universidades, solenizado pelo art. 80 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e que é considerada uma das garantias fundamentais da liberdade de cátedra expressamente protegida pela Constituição (art. 168, inciso VII):”

“Entendo, pois, que o Senhor Presidente da República não tinha competência, nem pode-

res para exonerar o impetrante. Desde que sejam procedentes as razões de ordem pública invocadas pela autoridade para o afastamento deveriam elas ser apresentadas ao Conselho Federal de Educação, ao qual confere a Lei de Diretrizes e Bases, no art. 84, poderes para, mediante inquérito administrativo, suspender por tempo indeterminado a autonomia das Universidades.”

17. Entre esse julgado, de 14 de dezembro de 1962 e a decisão anterior no MS 8.693, lavrada em 17 de novembro do mesmo ano, não transcorreram um mês, sequer. O exegeta verificará que o Supremo Tribunal, qualificando melhor e mais acuradamente o poder presidencial de exonerar que, antes, deixara desimpedido o não admitir que o legislador ordinário o disciplinasse, agora, sujeita-o aos limites que tentarei resumir.

18. O poder do Presidente da República de exonerar servidor público pode ser limitado por norma infraconstitucional, com vistas a assegurar autonomia concedida pela própria Constituição. Tal restrição dessa faculdade constitucional do Chefe do Poder Executivo é tanto mais patente quando o legislador haja estabelecido procedimento e trâmite próprios para destituição do servidor.

19. Aplicadas ao caso vertente essas regras, ínsitas na *ratio decidendi* do precedente básico da Súmula 47 — Reitor de Universidade não é livremente demissível pelo Presidente da República durante o prazo de sua investidura — teremos que o Amapá não é, até o momento, autônomo porque ainda não advindo o termo fixado na Constituição para a aquisição da autonomia, ou seja, a posse dos titulares dos poderes públicos locais, *devidamente eleitos* (art. 14, § 3º, ADCT). Até lá, trata-se de ente público territorial sujeito à Administração Federal, que não só lhe ministra os meios materiais necessários à existência, como lhe provê os meios políticos de direção e governo.

Cooley (*The General Principles of Constitutional Law in the United States of America*, Boston, 1891) em síntese apertada, mas, exata, depois de afirmar que “a Constituição foi feita para os Estados, não para os Territórios”, e que ela confere aos Estados Unidos poder para governá-los, como um Estado sobera-

no trata os territórios dele dependentes, na conformidade do que, a seu juízo, lhe pareça politicamente avisado e justo, à luz dos seus interesses, como dos da população dos territórios” (p. 35), compara-os às colônias americanas sob a Coroa Britânica: *“In this dependence of the Territories upon the central government there is some outward resemblance to the condition of the American Colonies under the British Crown; but there are some differences which are important, and indeed vital. The first of these is that the territorial conditions is understood under the Constitution to be merely temporary and preparatory, and the people of the Territories while it continues are assured of the right to create and establish State institutions for themselves so soon as the population shall be sufficient and the local conditions suitable; while the British colonial system contained no promise or assurance of any but a dependent government indefinitely. The second is that above given, that the people of the American Territories are guaranteed all the benefits of the principles of constitutional right which protect life, liberty, and property, and may defend them under the law, even as against the action of the government itself; while in the Colonies these principles were the subject of dispute, and, if admitted, would be within the control of an absolute imperial legislature, which might overrule them at will.”* (p. 36).

Em sua versão moderna, tal como posta por Ivor Jennings (*Constitutional Laws of the Commonwealth* Vol. I, Oxford, At the Clarendon Press, 1962) se um domínio não tem legislatura própria é considerado uma colônia. Confira-se no original:

“Most British possessions are also “colonies”: Section 18 of the Interpretation Act, 1889, defined a “colony” as any part of her majesty’s dominions except the United Kingdom, the channel Islands, the Isle of Man, and British India: and where parts of such dominions are under both a central and a local legislature, all parts under the central legislature are deemed to be colony” (p. 7).

De outra parte, a Constituição não estabeleceu procedimento, nem rito, nem trâmite próprios para a exoneração do Governador

nomeado, ao contrário do que sucede com o procurador-Geral da República cuja destituição “deverá ser precedida de autorização da maioria absoluta do Senado Federal”, como, sem meias-palavras e de forma inequívoca, dispõe o § 2º, do art. 128, da Constituição.

Ao Governador nomeado do Amapá aplica-se o obiter dictum do Ministro Victor Nunes, no qual lembra que “o poder de demitir em alguns casos, tem extensão maior que o de nomear, quando se dispensa, por exemplo, a concordância do Senado para o afastamento de titular cuja investidura depende de sua aprovação”.

Esse é precisamente o caso dos autos.

Pelo exposto, denego a segurança impetrada. É o meu voto.

VOTO

O Senhor Ministro Marco Aurélio — Senhor Presidente, ouvi com muita atenção o voto proferido pelo nobre Ministro Célio Borja. S. Ex.^a esclareceu que a petição inicial foi apresentada com duas causas de pedir, tendo em vista dois objetos diversos: a primeira, realmente existente, a ameaça. O mandado de segurança, portanto, ganhou contornos de preventivo. A segunda, inexistente, ligada à perda do próprio cargo, fator que não teria ocorrido quando da impetração.

Quanto ao primeiro pedido, houve mesmo a perda do objeto, cumprindo, portanto, a análise do pedido seguinte, atinente ao pleito de concessão da segurança considerado um quadro fático, à época da impetração, totalmente inexistente.

Para mim, Senhor Presidente, o Impetrante é carecedor da demanda, porquanto à época, da propositura ele não tinha o indispensável interesse em agir.

O Senhor Ministro Célio Borja — Disse eu no relatório que ele pedia alternativamente, dizendo que, uma vez consumada a sua exoneração, o Tribunal o reintegrasse no cargo. Posteriormente, já consumada, ele volta aos autos.

O Ministro Moreira Alves diz que o Tribunal tem reconhecido, em casos tais, o direito de agir.

O Senhor Ministro Marco Aurélio — Retiro a preliminar sustentada e articulada, Senhor Presidente.

Preceitua o art. 16 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias:

“Até que se efetive o disposto no art. 32, p. 2º, da Constituição, caberá ao Presidente da República, com a aprovação do Senado Federal, indicar o Governador e o Vice-Governador do Distrito Federal.”

Dispõe apenas quanto à indicação, sem cogitar de um balizamento temporal relativo ao exercício da governança. Emprestou, portanto, o legislador constituinte, à matéria, ligada ao Governo do Distrito Federal, esse tratamento. Indaga-se: idêntico procedimento ocorreu quanto aos Governadores dos Estados? Ficou aberta a possibilidade de afastamento dos Governadores dos referidos Estados pelo Presidente da República? A meu ver, não.

Hoje, ouvi do Ministro Moreira Alves a assertiva de que não se pode atribuir ao legislador, muito menos ao legislador constitucional, a inserção em um texto de palavras inúteis, supérfluas.

No tocante aos Territórios de Roraima e Amapá, em Relação aos quais se cogitou de dois estágios — um pertinente à transformação e outro, à instalação —, aludiu-se a um fato esses Territórios, à época, contavam com governadores e, mesmo assim, inseriu-se no § 3º do art. 14, em comento, que o Presidente da República — e, na época do julgamento do caso pertinente à eleição do candidato Jucá Romero, teve oportunidade de assentar isso —, até 45 dias após a promulgação da Constituição, encaminharia à apreciação do Senado Federal os nomes dos Governadores dos Estados de Roraima e Amapá. Parasse aqui o preceito eu não teria a menor dúvida quanto a tratamento idêntico ao emprestado ao caso do Distrito Federal.

Contudo, prosseguiu o legislador constituinte: “que exercerão o Poder Executivo, até a instalação dos novos Estados, com a posse dos Governadores eleitos” (§ 3º, do art. 14, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias). Repito, é texto expresso da Constituição. Tem-se não apenas palavras, mas expressão a encerrar preceito que repercute no mundo fático

e no mundo jurídico: “que exercerão o Poder Executivo até”, é termo final, não há a menor dúvida: “a instalação dos novos Estados com a posse dos Governadores eleitos.”

Diante dessa norma de clareza, pelo menos para mim, solar, meridiana, como concluir pela possibilidade de, após tal escolha, o Presidente da República afastar o nomeado, indicando outro? Não vejo, a menos que passe a grassar a insegurança decorrente da adoção, *data venia*, de critério que se mostra *contra legem*.

Para mim, Senhor Presidente, especialmente em Direito e chegaria até a me referir aos atos da vida gregária, o meio justifica o fim, mas não o fim ao meio. A segurança da sociedade está, justamente, no respeito ao ordenamento jurídico em vigor, e esse ordenamento, a menos que eu não entenda o próprio vernáculo, indica que os Governadores nomeados o foram com a previsão explícita de que exerceriam a governança até a instalação, que é a fase seguinte à transformação, dos novos Estados. Nomeados como governadores de territórios? Não! Nomeados, como está no próprio dispositivo constitucional, como governadores dos Estados de Roraima e Amapá.

Por isso, em face à convicção a que chego pela interpretação sistemática dos dispositivos pertinentes ao caso peço vênias ao nobre Relator para divergir, concedendo, portanto, a segurança pleiteada.

EXTRATO DA ATA

MS 21.100-8 — AP — Rel.: Ministro Célio Borja. Impte.: Jorge Nova da Costa (Adv.: Luis Carlos Valle Nogueira). Autoridade Coatora: Presidente da República.

Decisão: Por unanimidade o Tribunal converteu o julgamento em diligência, para determinar a citação do atual Governador do Estado do Amapá para integrar a relação processual. A Corte, também por unanimidade, determinou que a citação se proceda independentemente da publicação do acórdão. Votou o Presidente. Falou, pelo Impte., o Dr. Clóvis Ferro Costa. Plenário, 08.08.1990.

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro Relator, indeferindo o mandado de segurança, e do voto do Sr. Ministro Marco Aurélio concedendo o *writ*, o julgamento foi adiado em face do pedido de vista do Sr. Ministro Carlos Velloso. Plenário, 18.10.1990.

Presidência do Senhor Ministro Néri da Silveira. Presentes os Senhores Ministros Moreira Alves, Aldir Passarinho, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

Porcurador-Geral da República, o Dr. Afonso Henriques Prates Correia — Substituto. Hércules Bonifácio Ferreira — Secretário

VOTO (Vista)

O Sr. Ministro Carlos Velloso: — Trata-se de mandado de segurança impetrado por Jorge Nova da Costa visando a permanecer no cargo do governador do Amapá para o qual fora nomeado em 13.12.1988, até que o Território Federal, transformado em Estado-membro pelo art. 14 do ADCT da CF/88, seja instalado, com a posse do governador a ser eleito no correr de 1990

O argumento básico da impetração é este: o Presidente da República não pode exonerar governador nomeado para cumprir mandato certo, nos termos do art. 14, § 3º, do ADCT da CF 88, tal é o caso do impetrante, nomeado em 13.12.1988.

O eminente Ministro Célio Borja, Relator, sustentando que, sem os atributos da soberania ou, quando menos, da autonomia, nenhum ente territorial é Estado e que a instalação dos Estados de Roraima e do Amapá dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990 (ADCT, art. 14, § 1º), entendeu que tem aplicação, no caso, o art. 5º da Lei Complementar nº 41, de 22.12.1981 e o art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 01.07.74, que estabelece, expressamente, no seu § 1º, que o Governador, nomeado na forma do *caput* do citado art. 4º, será demissível *ad nutum*. Em favor da aplicabilidade de tais normas, está a remissão expressa que a Constituição de 1988 faz, em relação à Lei Complementar nº 41 que, à sua vez,

incorpora o art. 4º da Lei Complementar nº 20/74.

Acrescentou S. Exa.:

“... Tenho como certo que as expressões ‘até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos’ fixam o termo final de um período, mas nem conferem mandato temporário, nem tornam imune à exoneração os governadores nomeados.”

No que toca à alegação do impetrante de que fora nomeado *a termo*, com aprovação do Senado Federal, pelo que não poderia ser exonerado antes do advento do fato resolutivo do exercício do cargo de Governador do Amapá, sustentou o Sr. Ministro Célio Borja que o Supremo Tribunal Federal assentou, na sua jurisprudência, serem passíveis de destituição as autoridades (diretor de sociedade de economia mista e dirigente de autarquia) investidas em mandato ou nomeadas a termo (Súmulas 8 e 25-STF). Invocando o precedente da Súmula 47, MS nº 10.213-DF, Relator Ministro Victor Nunes, em RTJ 27/14, em que a segurança foi deferida para manter no cargo o Reitor da Universidade Rural de Pernambuco, demitido por ato presidencial, a razão de decidir foi a autonomia administrativa das Universidades (Lei de Diretrizes e Bases, art. 80). Ora, se o Amapá não é, até o momento, autônomo, porque ainda não realizada a posse dos titulares dos poderes públicos locais, devidamente eleitos (ADCT, art. 14, § 3º), segue-se que o governador nomeado pode ser demitido.

O Sr. Ministro Marco Aurélio, votando em seguida, divergiu do Sr. Ministro Célio Borja e deferiu a segurança, sobre o fundamento de que a disposição inscrita no art. 14, § 3º do ADCT à CF/88 confere ao governador ali indicado mandato por tempo certo, vale dizer, “os governadores nomeados o foram com a previsão explícita de que exerceriam a governança até a instalação, que é a fase seguinte à transformação dos novos Estados.”

Diante da divergência, pedi vista dos autos e os trago, a fim de retomarmos o julgamento do *writ*.

Passo a votar.

Da leitura das disposições do art. 14 e seus parágrafos, do ADCT à Constituição de 1988,

ressai que os Territórios de Roraima e do Amapá ainda não são Estados-membros, mas Territórios. A transformação dos citados Territórios em Estados, inscrita no *caput* do art. 14 do ADCT, está sujeita à condição posta no § 1º do mesmo art. 14, a dizer que “a instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos governadores eleitos em 1990.” Esse entendimento reforça-se com a disposição do § 4º — “enquanto não concretizada a transformação em Estados...”

Diante da remissão expressa contida no § 2º, têm aplicação as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, que estão na Lei Complementar nº 41, de 22.12.1981. Dispõe citada Lei Complementar nº 41, no seu art. 5º que, “para o período que se encerrará com o do mandato dos Governadores dos demais Estados, eleitos a 15 de novembro de 1982, o Presidente da República nomeará o Governador do Estado de Rondônia, no prazo de 90 (noventa) dias da vigência desta Lei e na forma do disposto no art. 4º da Lei Complementar nº 20, de 1º de julho de 1974.” Está expresso, por sua vez, no § 1º do art. 4º da citada Lei Complementar nº 20, de 1974, que “o Governador nomeado na forma do *caput* deste artigo será demissível *ad nutum*; e, em casos de impedimento, o Presidente da República designar-lhe-á substituto.”

Expresso está, pois, na lei complementar, a demissibilidade *ad nutum* do governador nomeado, assim dentro na regra geral, dado que o Território não dispõe de autonomia.

Este é o primeiro argumento que me leva a aderir ao voto do Sr. Ministro Relator, com a vênua do Sr. Ministro Marco Aurélio.

Ademais, a disposição inscrita no § 3º do art. 14, do ADCT, simplesmente estabelece, ao que penso, que os governadores nomeados pelo Presidente da República, na forma ali prevista, exercerão o Poder Executivo “até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.” A disposição constitucional fixa, apenas, o termo final do exercício dos cargos, e não um mandato *a termo*, pelo que não representa vedação imposta ao Presidente da República de não exonerar o governador nomeado.

Do exposto, com a vênua do Sr. Ministro

Marco Aurélio, dou adesão ao voto do Sr. Ministro Relator. Em consequência, indefiro o *writ*.

VOTO

O Senhor Ministro Celso de Mello — Com a superveniência da nova Carta Política e de seu correspondente Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, operou-se a transformação dos Territórios Federais do Amapá e de Roraima em Estados-membros.

O processo de institucionalização dessas novas unidades federadas, subjacente em sua origem uma norma de índole constitucional, ainda não se completou, eis que a integral e definitiva imputação de todas as prerrogativas, direitos e deveres político-jurídicos inerentes à condição institucional de Estado-membro somente ocorrerá com a sua instalação, positivada pela posse dos Governadores eleitos em 1990. É o que claramente decorre dos §§ 1º e 4º do art. 14 do ADCT/88, a atestar que Amapá e Roraima *ainda não se desvestiram* de sua natureza de Territórios Federais, o que os submete, pendente o processo de institucionalização referido, ao mesmo estatuto jurídico-constitucional regedor da disciplina pertinente às relações político-administrativas das pessoas territoriais com a União Federal.

É por tal razão que José Cretella Júnior (*Comentários à Constituição de 1988*, vol. III/1.158, item nº 8, 1990, Forense Universitária), a despeito da singularidade da situação jurídico-institucional em que se acham tais entidades, não deixou de atribuir-lhes a natureza jurídica de Territórios Federais, verbis:

“Os territórios do Amapá e Roraima estão sendo transformados em Estados (art. 14 do ADCT)...”

Inobstante as várias orientações doutrinárias existentes a respeito da natureza jurídica dos Territórios Federais — autarquia geográfica ou territorial da União (Hely Lopes Mello, *Direito Administrativo Brasileiro*, p. 669, 15ª ed., 1990, RT; Celso Antônio Bandeira de Mello, *Natureza e Regime Jurídico das Autarquias*, p. 399 e ss., 1967, RT; José Cretella Júnior, *Comentários à Constituição de 1988*

vol. III./1159, item nº 8, 1990, Forense Universitária; Diogo de Figueiredo Moreira Neto, *Curso de Direito Administrativo*, p. 204, item nº 67, 7ª ed., 1989, Forense); *mera circunscrição do território nacional* sujeita exclusivamente ao poder da União (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição Brasileira de 1988*, vol. 1/228, 1990, Saraiva); *ente público, de capacidade administrativa*, integrante da Administração descentralizada da União (Michel Temer, *Elementos de Direito Constitucional*, p. 100, 1989, RT); *órgão não-personificado* e desconcentrado da União (Océlio Medeiros, *Territórios Federais*, p. 102, 1944) — o que importa, e nesse ponto há geral consenso, é a possibilidade, *sempre presente*, de o Presidente da República livremente exonerar o Governador de Território Federal.

Assistindo ao Chefe do Poder Executivo da União — essencialmente em função do *regime de tutela administrativa* a que os Territórios Federais estão sujeitos nas suas relações jurídicas com aquela pessoa estatal (José Cretella Júnior, *Comentários à Constituição de 1988*, vol. III/1.173, item nº 9, 1990, Forense Universitária; Carlos Medeiros Silva, “Parecer”, in *RDA*, vol. 12/401) — o poder de nomear-lhes os respectivos Administradores, posto que nada mais do que Administradores são os Governadores dessas entidades territoriais, torna-se inequívoca a sua competência para exercer poderes e faculdades *implícitos, inerentes e decorrentes* daquela expressa atribuição, dentre os quais o próprio poder de exonerar *ad nutum* os Governadores de Territórios Federais (CF, art. 84, XIV).

Justifica esta afirmação toda a formulação doutrinária que se construiu, a partir da célebre decisão da Suprema Corte dos Estados Unidos da América no caso *Mc Culloch v. Maryland*, em torno da teoria dos *implied powers*. Essa doutrina, de inteira aplicabilidade ao caso, prestigia o entendimento de que *inere*, à capacidade de nomear, o poder de exonerar, respeitadas as limitações constitucionais acaso existentes.

Marcello Caetano (*Direito Constitucional*, vol. II/12-13, item nº 9, 1978, Forense), referindo-se aos processos de hermenêutica cons-

titucional, assinala que “Em relação aos poderes dos órgãos ou das pessoas físicas ou jurídicas, admite-se, por exemplo, a interpretação extensiva, *sobretudo pela determinação dos poderes que estejam implícitos noutros expressamente atribuídos*” (grifei).

A Suprema Corte, ao exercer o seu *poder de indagação constitucional* — como a ele se referiu, certa vez, Castro Nunes (*Teoria e Prática do Poder Judiciário*, p. 641, 1943) — deve ter presente, *sempre*, essa técnica lógico-racional, fundada na teoria jurídica dos poderes implícitos, para, através dela, conferir eficácia real ao conteúdo e ao exercício de dada competência constitucional.

A Carta Política, como assinalado, *outorga* ao Presidente da República o poder de nomear *em comissão*, mediante prévia aprovação senatorial, os Governadores de Territórios Federais (art. 84, XIV, c/c art. 52, III, “c”). Trata-se de competência constitucional explícita, que investe o Chefe do Executivo no exercício de uma atribuição político-administrativa *própria*. Constitui decorrência natural desse poder — ressalvadas as restrições de ordem constitucional em contrário — a aptidão jurídica reconhecida ao Presidente da República para exonerar, *ad libitum*, o agente público por ele mesmo nomeado. Não fora assim, esvaziaria-se, por completo, a competência presidencial para exercer, no âmbito do Estado Federal brasileiro, o complexo de direitos, prerrogativas e faculdades que derivam dos *poderes enumerados* deferidos ao Chefe de Estado e de Governo. “Nada mais lógico, portanto”, assinala o eminente e saudoso Ministro Oswaldo Trigueiro (*Os Poderes do Presidente da República*, in *RDA*, vol. 29/22), “do que recorrermos eventualmente ao expediente dos *poderes implícitos*, para neles assentar algum poder derivado de que o Governo da União tivesse de utilizar-se para o integral desempenho de que seu papel constitucional.”

Outro não é, *neste tema*, o magistério, sempre autorizado, de Caio Mário da Silva Pereira, que, ao analisar, como Consultor-Geral da República, a questão da *livre exonerabilidade* no âmbito do Poder Executivo da União, advertiu sobre os graves riscos de ofensa à Carta Política que decorreriam de interpretação nu-

licificadora da cláusula dos *implied powers*. É esta a sua lição (“Pareceres do Consultor-Geral da República”, Março/Agosto de 1961, p. 106, 1964, Serviço Gráfico do IBGE), *verbis*:

“O Presidente da República tem a atribuição de nomear. Mais do que simples faculdade, é um *poder* inerente à Chefia do Executivo, que lhe cabe. É um atributo do cargo que exerce. É um poder confiado pela Nação soberana, no ato da outorga constitucional.

O poder de nomear traz implícito o de destruir, porque, ao dar-lhe o atributo, a Constituição reconheceu-lhe implicitamente os meios de execução.

(...) a faculdade de nomear, e a correlata de destituir, somente pode sofrer restrições de natureza constitucional, porque nasce como atributo de ordem constitucional.

Cumpra observar, de outro lado, que a limitação de ordem temporal, referida na parte final do § 3º, do art. 14, do ADCT/88, não tem a virtude de *inibir* os poderes administrativos do Presidente da República no que pertine a uma *inexistente* investidura a *termo* de Governadores de Territórios Federais. Objetivou-se, nessa regra, apenas explicitar que, com a instalação dos novos Estados — que se dará com a posse dos governadores eleitos em 1990 — cessará, na data nela referida, a atual condição jurídico-administrativa de pessoas territoriais dos Territórios Federais do Amapá e de Roraima, cujo processo de inconstitucionalização, *repita-se*, embora em fase de iminente conclusão, ainda está, no momento presente, em curso de desenvolvimento.

Presentes estas considerações, peço vênias para, em acompanhado o eminente Relator, *indeferir* este mandado de segurança.

É o meu voto.

VOTO

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence: Sr. Presidente, também peço vênias ao eminente Ministro Marco Aurélio, para acompanhar o eminente Relator e os que o seguirem.

No Recurso Extraordinário nº 128.517-6, de 26 de setembro de 1990, a propósito da argüi-

ção de inelegibilidade de ex-governador do Território de Roraima, de certo modo me antecipei às teses que fundamentaram o voto de eminente Relator, ao concluir, ali — sem contradição, ao que penso, com o voto que no mesmo dia proferira a propósito de Governador do Distrito Federal —, que, à vista do art. 14, particularmente dos §§ 1º e 4º, ainda não havia Estados nos antigos Territórios. Subsistindo o *status* de territórios federais, o eminente Relator mostrou que, ainda quando fosse nomeação a termo, a jurisprudência do Supremo Tribunal, a não ser para autarquias de autonomia constitucionalmente qualificada, a exemplo no curso do prazo da nomeação.

Com esses breves fundamentos, apenas justifico a adesão aos três votos que me convenceram e indefiro a segurança.

É o meu voto.

VOTO

O Senhor Ministro Paulo Brossard: Senhor Presidente, o presente mandado de segurança perdeu o objeto, mesmo que fosse deferido, não teria utilidade. Mas, quando o assunto veio pela primeira vez à apreciação do Tribunal, em um agravo, impressionou-se a tese pela sua singularidade, porque, girando em torno de um dispositivo transitório, logo imaginei que dificilmente haveria a reiteração de uma situação com esta. Depois quando foi apreciado o *habeas corpus*, que o mesmo impetrante veio a requerer, pedi vista para verificar se se alegava alguma coisa em relação ao impetrante ou ao paciente. Impressionou-me muito o caso, porque me apareceu que era um quadro sem paralelo. Efetivamente, é uma situação transitória, regulada pelo Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e não creio que possa repetir-se.

Como o Ministro Marco Aurélio, concedo o mandado de segurança.

A lei aplicável ao caso diz que os antigos Territórios do Amapá e de Roraima foram “transformados em Estados Federados, mantidos seus atuais limites geográficos” — é o art. 14, do ADCT. Essa transformação se deu por norma constitucional. A sua efetivação, entretan-

to, ou a sua “transformação”, como diz o § 4º, com ou sem propriedade, não se deu ainda; ela se dará com a posse dos governadores eleitos no dia 25 de novembro. Quer dizer, estamos diante de uma situação curiosa, as duas entidades deixaram de ser Territórios e ainda não são Estados. Deixaram a ser Territórios porque pela Constituição foram transformados em Estados Federados; e ainda não são Estados porque não estão na posse da sua autonomia constitucional; esta se dará no dia 1º de janeiro, com a posse dos governadores eleitos a 25 de novembro deste ano de 1990.

É preciso verificar, então, em relação a estas duas entidades que deixaram de ser Territórios e ainda não são Estados, qual seria a solução. É por isso, penso eu, que o § 2º não diz que se aplica a lei complementar que foi elaborada quando da criação do Estado de Rondônia, até porque ela deixou de existir, pois as suas disposições eram de caráter transitório. Diz que

“Aplicam-se à transformação e instalação dos Estados de Roraima e Amapá as normas e critérios seguidos na criação do Estado de Rondônia, respeitado o disposto na Constituição e neste Ato.”

Quer dizer, não é a lei complementar globalmente que é aplicável, é naquilo que for aplicável.

Logo a seguir, quer-me parecer que o Ato dispõe especificamente para a espécie. Diz o § 3º:

“O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da Constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá...”

Por isso, foi Senhor Presidente, penso eu, que o mesmo Ato teve o cuidado de regular o processo de nomeação, porque estava disposto sobre uma situação transitória, é certo, mas da maior importância, que era o encaminhamento do ex-Território para a plenitude a autonomia federada.

O Senhor Ministro Célio Borja — O que impressiona V. Exa. é o fato da aprovação senatorial?

O Senhor Ministro Paulo Brossard — Tam-

bém, mas não só isso, porque há aprovações senatoriais que não importam a indelimitabilidade *ad nutum*.

Lembro-me de um dado importante: ao Presidente da República não compete nomear e desnomear governadores. Não compete. Esta é a regra. A exceção foi exatamente a prevista e regulada pelo Ato. Foi uma competência transitória e excepcional. Os governadores dos Estados — vamos chamar assim *in fieri* — que deixaram de ser Território no dia em que a Constituição foi promulgada, mas, ainda, não estavam na posse da sua autonomia, uma vez que essa só se daria com a posse e instalação dos novos Estados, por conseguinte com a posse dos governadores eleitos, ou seja, primeiro de janeiro, para essa situação, transitória e excepcional, é que o Ato dispôs especificamente.

Foi dito — creio que nas informações, reiterando um pensamento que está expresso na manifestação da Consultoria-Geral da República — que o poder de nomear envolve o poder de demitir. Esta é uma velha e conhecida fórmula, que pela sua simplicidade, virou quase um aforismo: o poder de nomear envolve o poder de demitir. É o caso de dizer, em termos. Estas idéias simples, singelas e que ganham notoriedade, exatamente pela sua simplicidade, não podem ser aceitas sem um grão sal. Em verdade, muitas vezes, o poder de nomear não envolve o poder de demitir. Não precisaríamos sair do Supremo Tribunal Federal para que essa evidência fosse logo percebida. Já não falo em provimento de cargos vitalícios, como o dos juizes — dos Juizes do Supremo — porque aí se diria, que são vitalícios! Contudo, já seria uma exceção ao princípio. Mas a questão da demissibilidade do funcionário nomeado, mesmo não sendo vitalício, é uma questão que já foi debatida no Supremo Tribunal Federal há muitos anos, quando as noções de Direito Administrativo, hoje constitucionais, estatutárias e absolutamente tranqüilas, não estavam assentes. O Supremo Tribunal Federal foi construindo uma jurisprudência, que, a meu ver, é uma das belas contribuições jurisprudenciais do Supremo Tribunal, ainda que esquecida, no sentido de limitar o arbítrio do Poder que nomeava e, de assegurar, tendo em vista a natureza do serviço pú-

blico, um mínimo de garantia ao funcionário.

Senhor Presidente: O Supremo Tribunal, num julgado de 1913, de que foi Relator o Ministro Pedro Lessa, disse exatamente isso:

“A atribuição de nomear não envolve a de demitir arbitrariamente. Compreende-se nessa faculdade, tão-somente a respeito dos cargos que se consideram de confiança.”

É a Apelação Civil 21.032, de 1913.

Esse acórdão foi mencionado por Rui Barbosa, num trabalho sobre a cláusula “enquanto bem servir”, e a propósito escreveu o juriconsulto:

“Entre a vitaliciedade e a exonerabilidade *ad nutum*, medeia, por toda parte, a situação dos funcionários que, não sendo arbitrariamente exoneráveis, nem também vitalícios, podem sofrer destituição, mas só nas emergências, debaixo das condições ou mediante as formas na lei previstas e capituladas.”

Em outra passagem:

“Não é verdade, portanto, que em relação aos funcionários demissíveis, e demissibilidade seja ilimitada, e, de todo em todo, arbitrária a competência do Governos.”

Ainda o Supremo Tribunal:

“Temos, portanto, uma modalidade jurídica que está entre a vitaliciedade e a demissibilidade *ad nutum*.”

Dizer isso hoje é um lugar comum, afinal de contas, que é estabilidade, se não isso? Só que naquele tempo não havia estabilidade, e existe mesmo um acórdão do Supremo Tribunal, de 1926, segundo o qual “o funcionário que não é vitalício, é demissível *ad nutum*”.

Eduardo Espínola, nas Pandectas Brasileiras, publicando esse acórdão, concordava com a tese, porque, no caso concreto, o funcionário era efetivamente demissível *ad nutum*. Mas, louvando a conclusão do julgado, dizia que era lamentável tivesse ido ele tão longe, desnecessariamente, porque a proposição contrariava, inclusive, uma bela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Comentando o acórdão antes mencionado, de Pedro Lessa, Rui Barbosa acrescenta:

“Entre a estabilidade absoluta dos funcionários, que só mediante sentença judicial decaem dos seus cargos, e a instabilidade abso-

luta dos funcionários que deles podem ser destituídos ao talante do Governo, há um estado intermédio, peculiar a certas categorias e funções, cujos detentores o governo pode exonerar, mas não livremente.”

Tudo se resume, para mim, Senhor Presidente, em saber: O Governador do Estado exercia cargo de confiança, ou não? Se exercia cargo de confiança era demissível *ad nutum*. Se o cargo não era de confiança, a demissão não podia ser discricionária ou imotivada.

O Parecer da Consultoria Geral da República faz referência às Súmulas n.ºs 8 e 25, a primeira, em relação à sociedade de economia mista, a segunda em relação à autarquia. Mas não se fez referência à Súmula 47, relativa à Universidade.

Não se pode comparar uma sociedade de economia mista com um Estado criado mas não instalado. Não se pode comparar uma autarquia com um Estado não instalado mas criado, porque sociedade de economia mista e autarquia, nos termos até da lei, o Decreto-lei 200, integram a Administração federal. Contudo, mesmo integrando a Administração federal, no caso da Universidade, por exemplo, qual a súmula? Pode ser demitido o Reitor, dado que ele não é indemissível, não é vitalício o cargo, mas a demissão não se faz imotivadamente, não se faz discricionariamente, não se faz *ad nutum*.

O Senhor Ministro Célio Borja (Relator) — Faz-se na forma do Estatuto da Universidade. O acórdão que serve de base à súmula ...

O Senhor Ministro Paulo Brossard — Sim, na forma da lei. Aliás, há referência expressa — o Conselho Federal de Educação...

Estamos inteiramente de acordo. Naquele tempo, não havia cláusula constitucional a respeito, mas a Lei de Diretrizes e Bases é que assegurava a autonomia. Mas, quero acentuar que o acórdão do Supremo Tribunal é claro a respeito. Não é indemissível.

O Senhor Ministro Celso de Mello — Ou seria a cláusula de vitaliciedade dos professores?

O Senhor Ministro Paulo Brossard — Não me parece. A vitaliciedade é pessoal. A investidura na direção da faculdade, ou na direção da universidade é de outra natureza.

O Senhor Ministro Celso de Mello — Sim, mas não estaria ela subjacente à formulação desse enunciado, nos acórdãos que constituem a referência jurisprudencial da Súmula referida?

O Senhor Ministro Paulo Brossard — Não vejo relação. Mas o fato de ser demissível não quer dizer que fosse demissível *ad nutum*. Se nós aceitarmos que o cargo é de confiança, então, realmente, é demissível *ad nutum*, pode ser demitido sem motivação, discricionariamente. Foi o que aconteceu no caso concreto. Aliás, é a tese que sustenta a autoridade coatora.

Creio que não preciso falar em poder implícito, que é mencionado também no parecer da Consultoria, porque me parece que não encontrou a acolhida no julgado, até agora não houve qualquer voto nesse sentido. Mas, *data venia*, poder implícito não é um expediente que se usa quando se bem entende; o poder implícito supõe a existência de um poder expresso. Ora, não há poder expresso concedendo ao Presidente da República o poder de nomear, ou demitir Governador, seja quando for. E a esse respeito há um belo acórdão do Supremo Tribunal Federal, de que foi Relator o Ministro Ribeiro da Costa, no qual se lê magistral voto do saudoso Ministro Luiz Gallotti.

Não vou insistir nesse ponto porque me parece desnecessário. Leio o § 3º, do art. 14, dando-lhe este entendimento: os Governadores nomeados nesse período e para esse período receberam a incumbência de conduzir seus Estados por um tempo determinado, até a posse da sua autonomia. Dir-se-á que o ato, falando na data da instalação dos Estados, com a posse dos Governadores eleitos, fixou um termo apenas. Fora assim e o § 3º estaria dizendo a mesma coisa que o § 1º. Pois se a instalação dos Estados dar-se-á com a posse dos Governadores eleitos, é evidente que com a posse dos Governadores eleitos os Governadores nomeados por aquele período estavam despedidos.

O Senhor Ministro Célio Borja (Relator) — V. Exa. me permite um esclarecimento? É porque há quem entenda que a autonomia só se adquire a partir do momento da promulgação da Constituição do novo Estado. V. Exa. sabe

que, na doutrina, essa discussão, o debate em torno desse tema...

O Senhor Ministro Paulo Brossard — Mas não está em discussão isso!

O Senhor Ministro Célio Borja (Relator) — V. Exa. me perdoe! Não está em discussão exatamente por que o legislador constituinte foi explícito: estabeleceu um termo para a aquisição da autonomia e esse termo é o da posse dos novos Governadores, dos eleitos.

O Senhor Ministro Paulo Brossard — Depende, não é, Ministro? Depende. Se não houvesse lei dizendo que o Estado se instalaria com a eleição, com a posse do Governador eleito, poder-se-ia entender assim. Mas, tendo uma autoridade local, já constituída, nos termos da Constituição Federal ... Tanto assim que o Governador *si et in quantum* vai desempenhar funções de outros Poderes, do Poder Legislativo, por exemplo.

O Senhor Ministro Célio Borja (Relator) — Mas sob a tutela federal. V. Exa. me perdoe.

O Senhor Ministro Paulo Brossard — Depois de eleito não.

O Senhor Ministro Célio Borja (Relator) — Depois de eleito, evidentemente que não. Agora, veja V. Exa. que os atos desse Governador nomeado, ou dos Governadores nomeados, desses novos Estados que ainda não implementaram a sua organização e adquiriram sua autonomia, todos esses atos, inclusive financeiros e administrativos, estão sob a égide do Senado e do Poder Executivo da União.

O Senhor Ministro Sepúlveda Pertence — E sob a jurisdição do Tribunal de Justiça do Distrito Federal, que também é um órgão da União.

O Senhor Ministro Paulo Brossard — *Si et in quantum* eles continuarão nessa situação. V. Exa. talvez não esteja lembrado de um fato que, quer-me parecer, inspirou ou pelo menos terá inspirado essa preocupação: é que houve em Estado que foi criado nos termos de uma dessas leis complementares. Nomeado um Governador, nos termos da lei complementar, realizou-se a eleição, foram eleitos Governadores e Assembléia, e a Assembléia elaborou e promulgou a Constituição do novo Estado. Depois de promulgada a Constituição, o Governador foi demitido, o que a mim pareceu

um ato ilegal, manifestamento inconstitucional. Eu estava no Senado, nesse tempo, e, a propósito, exarei um parecer, sustentando que, depois de constituído o Estado, depois de promulgada a Constituição, se o Governador fosse afastado, por qualquer motivo, haveria de ser eleito um Governador pelo colégio eleitoral então previsto, pela Constituição do Estado, na forma do que dispunha a Carta Federal. Não estou afirmando, não estou jurando, mas me parece que esse precedente terá inspirado a cautela do legislador, ao dispor com dispôs, porque, evidentemente, não precisava dizer que o Governador exercerá o Poder Executivo. Se é nomeado o Governador é para quê? Para exercer o Poder Judiciário? Não. É para exercer o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados, com a posse dos Governadores eleitos.

Os governadores dos Territórios eram nomeados pelo Presidente da República exatamente porque se tratava de Territórios, e não de Estados.

O constituinte quis que fosse feita uma indicação especial, pelo Presidente, mas que dela participasse, também, o Senado, como uma força de moderação, pelo menos teórica.

Parece-me que o legislador quis, em primeiro lugar que o Presidente da República fizesse a indicação não ao seu puro arbítrio, mas no prazo de até quarenta e cinco dias. E não só isso: que submetesse o nome do escolhido ao Senado e, se aprovado, fizesse a nomeação. Diz o § 3º, ao art. 14, do ADCT:

“... os nomes dos governadores dos Estados... que exerceram o Poder Executivo...”

Se eram governadores, precisava dizer que era para exercerem o Poder Executivo? Seguramente, não, não era para exercerem a função de delegado fiscal, nem era para exercerem a judicatura. Era para exercerem o Poder Executivo.

Pois bem, diz:

“... que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.”

O que já estava dito no § 1º. Quer dizer, a menos que se atribua ao legislador esta carência mental de estar repetindo, num mesmo artigo, duas disposições com o mesmo sentido,

forçoso é procurar uma interpretação que se compatibiliza com o complexo das várias disposições constantes do art. 14.

Desde o primeiro momento, o caso chamou-me a atenção, e como entendia que não haveria repetição, procurei meditar e até redigir um voto nesse sentido, parecendo-me que se tratava iniludivelmente, de uma nomeação a termo.

Vejamos a hipótese em que o governador renuncia, ou abandona o cargo (poderá até ser processado por abandono de cargo público, mas não há lei que o obrigue a ficar no Território), ou adoce gravemente. São situações não previstas, mas que a lei da necessidade e os princípios gerais encontram a solução.

Vamos admitir, agora, que esse homem, que foi selecionado pelo Chefe da Nação, e em seguida teve seu nome apreciado pelo Senado Federal, merecendo aprovação e recebendo essa investidura de caráter nacional para ser o condutor de um Estado que sai da situação de Território para chegar à de Estado, chafurdasse na lama da concussão, do peculato? A natureza humana é capaz de tudo, de modo que não é impossível que uma coisa dessas pudesse acontecer.

Admitamos que esta pessoa, distinguida duas, três vezes para ser o condutor de um Estado nascente, e que teria o seu nome escrito na história do Estado, como um patrono, um patriarca, um benfeitor, e, ao invés disso, fosse visto como um malfeitor, um réptil, um ser desprezível, praticasse, de forma inequívoca, atos que o Código Penal define como crimes. Depois de uma investigação, de um inquérito sumário, rápido, expedito, realizado por autoridades da maior dignidade, quem negaria ao Presidente da República o direito de demitila motivadamente? Ele poderia nomear outro governador. Se não pudesse, nomearia um interventor, porque já se trataria de um Estado não instalado mas, de qualquer forma, um Estado. Solução jurídica, haveria.

O Senhor Ministro Celsq de Mello: A propósito das infrações político-administrativas, houve, no regime constitucional anterior, uma lei votada pelo Congresso Nacional, a Lei 7.106, de 28 de junho de 1983, que definiu os crimes de responsabilidade dos Governadores dos Territórios Federais.

O Senhor Ministro Paulo Brossard: Antes desta lei havia um decreto-lei, creio que nº 1.201. Mas, hoje é dia 6; no dia primeiro de janeiro, em três semanas, esse assunto já estará resolvido por obra do tempo. Para concluir, estou convencido de que os Governadores nomeados na forma do § 3º do art. 14, para gerirem as coisas do Estado nascente até o dia 1º, foram nomeados, a termo, para exercer o Poder Executivo até o dia 31 de dezembro de 1990. Não me parece que outra interpretação seja a melhor.

Senhor Presidente, apenas quero dizer que considero prejudicado o *habeas corpus*.

Gostaria de justificar o meu pedido de vista, é que eu queria saber se havia alguma imputação desairosa, contra o impetrante, mas não se diz uma palavra, uma sequer, contra a boa gestão, o bom desempenho, e o bom nome do impetrante.

Pedindo desculpas pela minha divergência, diante de tão ilustradas manifestações, defiro o mandado de segurança.

VOTO

O Senhor Ministro Octávio Gallotti — Sr. Presidente, peço vênias aos eminentes Ministros que dele divergiram, para acompanhar o voto do eminente Relator, por considerar que o termo, a que se refere o art. 14, § 3º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, não é a medida de um mandato executivo, que julgo inexistente, mas sim, o termo final da competência do Presidente da República, para nomear governadores dos novos Estados com a aprovação do Senado Federal, até o implemento da autonomia desses novos Estados, com a posse do governador eleito, no dia 1º de janeiro do ano próximo.

Por isso, Sr. Presidente, indefiro o mandado de segurança.

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, a meu ver, o artigo 14 do ADCT interpretado em seu todo determinou que a trans-

formação dos Territórios em Estados só se daria com a instalação destes que ocorreria com a posse dos governadores eleitos.

Até essa posse, o problema que há é o de saber se os governadores nomeados podem ser exonerados *ad nutum* pelo Presidente da República, como decorria do inciso VI do art. 81 da Emenda Constitucional nº 1/69.

Embora a Constituição atual, no inciso XIV do art. 84 não aluda à exoneração de governador de território — e, no caso, enquanto não concretizada a transformação desses Territórios em Estados, estes continuam com o tratamento de Territórios —, parece-me, Sr. Presidente, que persiste o sistema da Emenda Constitucional nº 1/69, pois a apreciação do Senado para a nomeação não implica a necessidade de, no caso de exoneração — e que o Presidente da República conserva esse poder a isso levam as hipóteses figuradas pelo Ministro Paulo Brossard —, ter ela de ser motivada.

Assim, Sr. Presidente, com a devida vênias dos eminentes Ministros Marco Aurélio e Paulo Brossard, acompanho o eminente Relator, indeferindo o mandado de segurança.

VOTO

O Senhor Ministro Aldir Passarinho (Presidente) — Entendo que, na verdade, em face do disposto no § 4º, do art. 14, do ADCT da Carta de 1988, o Amapá só se constituiria, realmente, em Estado, com a posse dos Governadores eleitos em 1990, na conformidade do disposto no aludido § 1º, do art. 14.

O § 3º estabelece:

“O Presidente da República, até quarenta e cinco dias após a promulgação da constituição, encaminhará à apreciação do Senado Federal os nomes dos governadores dos Estados de Roraima e do Amapá que exercerão o Poder Executivo até a instalação dos novos Estados com a posse dos governadores eleitos.”

A discussão se trava em torno de saber se aqueles nomes indicados, inicialmente, deverão permanecer nos cargos até a posse dos novos Governadores eleitos, ou se aquele é apenas o termo no qual cessará a condição de Gover-

nadores designados pelo Presidente da República.

Neste último caso, não será obrigatoriamente aquele que tiver sido inicialmente designado, podendo ser substituído por outro.

Sendo Território, há normas gerais de nomeação dos Governadores: são nomeados pelo Presidente da República e demissíveis “*ad nutum*”, conforme, salientado, inclusive nos votos do Srs. Ministros Relator e Carlos Velloso, expressamente. É o que resulta do § 4º da Lei Complementar nº 20, que faz referência a Lei Complementar nº 41.

A meu ver, o § 4º do art. 14 da Constituição Federal, quis apenas indicar a forma de nomeação dos Governadores eleitos até a instalação dos novos Estados, mas não que só aquele cujo nome tivesse sido inicialmente indicado é que deveria ir até o fim. Acho que a regra da demissibilidade *ad nutum* permanece no presente caso.

Assim, meu voto é acompanhado o proferido pelo Sr. Ministro Relator e dos demais que o seguiram na orientação do seu pronunciamento.

Indefiro o mandado de segurança.

EXTRATO DA ATA

MS 21.100-8 — AP — Rel.: Min. Célio Borja. Impte.: Jorge Nova da Costa (Adv.: Luis Carlos Valle Nogueira). Litisconsorte Passivo:

José Gilton Pinto Garcia (Adv.: Paulo Alberto dos Santos). Autoridade Coatora: Presidente da República.

Decisão: Por unanimidade o Tribunal converteu o julgamento em diligência para determinar a citação do atual Governador do Estado do Amapá, para integrar a relação processual. A Corte, também por unanimidade, determinou que a citação se proceda independentemente da publicação do acórdão. Votou o Presidente. Falou, pelo Impte., o Dr. Clóvis Ferro Costa. Plenário, 08.08.1990.

Decisão: Após o voto do Sr. Ministro-Relator, indeferindo o mandado de segurança, e do voto do Sr. Min. Marco Aurélio concedendo o *writ*, o julgamento foi adiado em face do pedido de vista do Sr. Min. Carlos Velloso. Plenário, 18.10.1990.

Decisão: O Tribunal, por maioria, indeferiu o mandado de segurança, vencidos os Srs. Ministros Marco Aurelio e Paulo Brossard. Ausente, ocasionalmente, o Sr. Min. Sydney Sanches. Plenário, 06.12.1990.

Presidências do Senhor Ministro Aldir Passarinho, na ausência justificada do Senhor Ministro Néri da Silveira, Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Moreira Alves, Sydney Sanches, Octávio Gallotti, Célio Borja, Paulo Brossard, Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso e Marco Aurélio.

Procurador-Geral da República, o Dr. Afonso Henriques Prates Correia, substituto. Hércelcules Bonifácio Ferreira — Secretário.