

O "IMPEACHMENT" DOS EXECUTIVOS NOMEADOS NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

SANSÃO JOSÉ LOUREIRO

Professor de Direito Constitucional nas Faculdades de Direito Federal e Católica do Paraná

1. O INTERVENTOR FEDERAL NOS ESTADOS-MEMBROS

a. A intervenção pode ser considerada como necessária ao bom funcionamento do Estado Federal, pois, através dela, é possível a manutenção das unidades membros dentro dos princípios da autonomia, ou seja, dentro da subordinação pacífica a uma instituição superior, que é o próprio Estado, com a sua inerente soberania. A intervenção se concretiza pela substituição temporária de um ou de vários poderes locais por autoridades nomeadas na órbita do Governo Federal. Campos Sales, tratando do assunto, não hesitou em falar no "coração da República Brasileira". O consectário desta tese seria a intervenção dos Estados-membros em seus Municípios, observados sempre os ditames constitucionais. (Const. Fed., arts. 10-12, e v.g., a Const. do Paraná, art. 118, incisos e parágrafos).

A prática constitucional demonstra a plasticidade do tema, pois o fato político, em grande número de casos, deforma o elemento jurídico. A história política do Brasil, principalmente na chamada Primeira República, é farta em exemplos. Mas, como não importa, no momento, discutir a intervenção, e, sim, o interventor face ao "impeachment", deixo de lado a discussão da intervenção como doença infantil do federalismo. O próprio federalismo, que passa atualmente por sua prova de fogo, será considerado em seus delinearmentos clássicos.

b. A figura do interventor tem sido estudada em profundidade por grandes constitucionalistas brasileiros. Querem alguns que os interventores podiam ser nomeados até em regime unitário, como foi o caso do Brasil Império. "Aliás, sob o regime unitário, o Im-

pério brasileiro de quando em vez enviava Presidente de Província, com missões especiais, semelhantes às que tinham os comissionados argentinos, a fim de pacificarem as Províncias brasileiras, ou reponrem a ordem legal ou material" (Pontes de Miranda, "Com. à Const. de 1937", vol. I, p. 291).

O Estado Federal, reconhecendo a possibilidade da intervenção, traz à baila o estudo da caracterização constitucional do interventor. "Quando, porém, as alterações são mais graves e duradouras, como v.g., se o Estado não se conforma com a interferência da União em seus negócios privativos, é preciso que os poderes estaduais passem para as mãos de um delegado federal, a fim de que o governo do centro possa desempenhar os deveres que lhe assistem perante a Federação" (Ernesto Leme, "A Intervenção Federal nos Estados", ed. 1926, pp. 114-115, que cita a opinião de Estevão Lobo: "A intervenção federal nos Estados consiste em avocar para si a União, como medida de exceção, aqueles dentre os poderes peculiares aos Estados, cujo exercício, conforme o caso ocorrente, for necessário para a defesa da Nação ou o restabelecimento da ordem constitucional no território do Estado").

Como a Constituição Brasileira de 1891 não mencionava a figura do interventor, a doutrina estudou-lhe os contornos e a prática o tornou real. Assim, em 1914, na Intervenção de Mato Grosso, o interventor foi nomeado expressamente, sem qualquer contestação quanto à sua legalidade.

Vale ressaltar a posição ortodoxa da doutrina, já mencionada anteriormente e sintetizada no pensamento de Epitácio Pessoa, citado por Ernesto Leme: "o interventor pode ser um mero agente, incumbido apenas de executar as ordens do governo federal, sem nenhuma ingerência na administração do Estado, ou um emissário político, com atribuições amplas, autonomia e iniciativa, dentro de certas linhas gerais, e que, à semelhança do que se pratica na República Argentina, ou na Suiça.

Sou de opinião que esta tese deve ser revista porque ela neutraliza o Estado-membro como parte da federação, fazendo-o extensão do governo federal, o que não é verdadeiro. O fato da nomeação federal do interventor não tira a qualidade estadual da função. Daí porque, salvo disposição constitucional expressa, tudo o que o interventor fizer o fará na qualidade de autoridade estadual, sendo todos os seus atos e consequências da responsabilidade do Estado-membro.

c. Proclamada a República, o Governo Provisório ordenou no Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, que os novos Estados-

membros da recém instituída Federação, antes da realização de eleições, fossem regidos pelos governos que houvessem proclamado, ou, na falta destes, por governadores delegados do Governo Provisório. Sem falar no interventor, dispôs o art. 6.º do Decreto n.º 1: "Em qualquer dos Estados onde a ordem pública for perturbada e onde faltem ao governo local meios eficazes para reprimir as desordens e assegurar a paz e tranquilidade públicas, efetuará o Governo Provisório a intervenção necessária para, com o apoio da força pública, assegurar o livre exercício dos direitos dos cidadãos e a livre ação das autoridades constituídas".

E chegamos ao famoso artigo 6.º da Const. Brasileira de 1891: "O governo federal não poderá intervir em negócios peculiares aos Estados, salvo para:... "O interventor não foi mencionado. E o Direito Público da Primeira República esforçou-se, em várias oportunidades, em justificar este "agente federal". Poderia ser nomeado ou seria o próprio Presidente da República o executor da medida por ele decretada? Se o próprio decreto bastasse para a normalização da situação, não haveria necessidade de interventor. Caso contrário, como caracterizar constitucionalmente este agente federal, quais seriam os seus poderes e quais as suas responsabilidades? Variaram as opiniões, haja vista as de Ruy Barbosa, primeiramente contra a possibilidade de nomeação, e, depois, a favor da legalidade da designação do interventor. Baseado na opinião já citada de Epitácio Pessoa, disse Ernesto Leme: "Se, quanto à constitucionalidade da nomeação do agente, na primeira das formas expressa, não se disputa, o mesmo não se dá em referência ao **interventor político**" — note-se a distinção — "contra cuja existência se arremetem os melindros constitucionais de juízes e de estadistas. O próprio conselheiro Ruy Barbosa, que lhe defendeu, magistralmente, a legalidade, em seus famosos discursos sobre a intervenção no Amazonas, em 1913, e em seu livro sobre o **art. 6.º da Constituição e a intervenção de 1920 na Bahia**, combateu a lembrança que, em 1906, o presidente **Rodrigues Alves** tivera, de nomear um interventor para o Estado de Mato Grosso, afirmando não conhecer essa entidade, em nosso regime constitucional" (op. cit. p. 114).

A evolução da matéria permitiu o reconhecimento da existência do interventor e da necessidade de se estabelecer as instruções para o estrito cumprimento de sua missão.

Ernesto Leme respondia, em 1926, que o interventor não ficava subordinado às autoridades locais e afirmava que o "impeachment" seria inaplicável ao interventor federal, porquanto os arts. 52, § 2.º e 59, n.º 1, da Constituição Federal de 1891, contendo disposições

de direito singular, não podiam ser ampliados, por analogia, ou paridade, a casos singulares não contemplados, os quais seriam regulados pelo direito comum. Nessa parte a reforma de 7 de setembro de 1926 à Const. Fed. de 91 nada acrescentou.

d. O Decreto n.º 19.398, de 11 de novembro de 1930 (no dizer de Afonso Arinos de Melo Franco, uma verdadeira Constituição), estabeleceu, no art. 11, a figura do interventor federal, explicitando os seus poderes em inúmeros parágrafos. Possibilitou, também, a investidura de certos governadores nos poderes conferidos aos interventores e a exoneração dos interventores "a critério do Governo Provisório". O próprio Governo Provisório se declarava discricionário, o que permitiria resolver os problemas relacionados com o afastamento do interventor por simples decreto. (Cf. também o Dec. 20.348, de 29-8-1931).

e. A Constituição de 1934, no capítulo da intervenção federal (art. 12) resolveu o problema anterior, determinando que a Câmara dos Deputados poderia eleger o interventor ou autorizaria o Presidente da República a nomeá-lo. Quando o Presidente assim o fizesse deveria "facultar" ao interventor todos os meios de ação que se fizessem necessários. "No caso de intervenção para a "execução de ordem e decisões dos juízes e tribunais federais" e para "garantir o livre exercício do Poder Judiciário local "poderia o requisitante (?) comissionar o "juiz que tornasse efetiva ou fiscalizasse a execução da ordem ou decisão".

O texto da Constituição outorgada de 1937, art. 9.º, mencionava a intervenção federal nos Estados e o interventor, assunto que foi objeto, também, do art. 9.º da Lei Constitucional n.º 9, de 28 de fevereiro de 1945. O parágrafo único do art. 176 da Const. de 37 falou na "confirmação de mandatos dos atuais governadores, "procedendo-se a intervenção "nos Estados cujos governadores não tivessem o seu mandato confirmado". Nos comentários à esta Constituição, publicados em 1938, Pontes de Miranda desbravou a matéria, ao responder a pergunta que ele mesmo formulara: "O Interventor do art. 176, parágrafo único, é um Interventor no sentido de 1930 — 1934, ou um Interventor no sentido do art. 9.º?

O Interventor do art. 176, parágrafo único, é um Interventor no sentido de 1930 — 34: a despeito da origem federal, é uma autoridade local, com todas as consequências que daí resultam. Hoje, é menos importante a distinção, porque se extinguiu a Justiça Federal de **primeira instância** ("Com. à C.F. de 1937, ps. 297 — 98). E logo adiante, fez esta afirmativa que julgo muito importante. "Que o

Interventor, com sua função, interrompe o exercício das autoridades que deram causa à intervenção, resulta do art. 9.º. Tais autoridades podem ser os membros do Poder Legislativo estadual, o titular do Poder Executivo, ou os próprios membros do Poder Judiciário. Dificilmente se conceberá intervenção em que sejam substituídos os juízes, porém não é impossível pensar-se nisso, com atribuições ao Interventor para nomeação de juízes que preencham os cargos, interrompendo o exercício das autoridades judiciais locais, que deram causa à intervenção (op. cit. ps. 298-99).

Não concordo, em termos, com esta proposição de Pontes de Miranda:

"Por ser de nomeação ou eleição federal, o Interventor não está sujeito à responsabilidade, às ações e ao **Impeachment** que a Constituição Federal estabeleceu para o Presidente da República no art. 86. Porém está ele sujeito às responsabilidades e ações que se referem aos funcionários públicos, v.g. art. 158". "Os funcionários públicos são responsáveis solidariamente com a Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal por quaisquer prejuízos decorrentes de negligência, omissão ou abuso no exercício dos seus cargos"; (op. c.p. 292) Pontes de Miranda manteve a linha geral desse pensamento no comentários que fez às Constituições brasileiras que se seguiram à de 1937.

O Decreto-Lei n.º 1202, de 8 de abril de 1939, chamado "Ato Adicional à Carta Constitucional de 1937, que dispôs sobre a administração dos Estados e Municípios, deu nova caracterização à figura do interventor, não mais na dimensão pretendida pelo constituinte, mas, derivando para formas extra ou para constitucionais, elevando o interventor à qualidade de órgão da administração do Estado, o qual deveria ser brasileiro nato, maior de 25 anos, podendo ser demitido a qualquer tempo pelo Presidente da República. Nos crimes de responsabilidade definidos no Decreto-Lei, o interventor seria processado e julgado pelo Tribunal de Apelação do Estado, "importando sempre a sentença condenatória a perda do cargo e a inabilitação para exercer função pública pelo prazo de 2 a 10 anos" (arts. 8.º e 9.º). O Decreto mandava aplicar aos Interventores do Distrito Federal e do Território do Acre o disposto nos arts. 8.º e 9.º. O Dec. lei 5511, de 21 de maio de 1943 deu nova redação ao art. 9.º do Dec. Lei 1202 para incluir o Prefeito — o Governador já constava no processo e julgamento por crime de responsabilidade.

Na sistemática desses decretos-leis definiu-se a situação mas subverteu-se a doutrina tradicional a respeito, pois, como se pode veri-

ficar pelas opiniões anteriormente citadas, essa negava a possibilidade de "impeachment" por parte do Legislativo ou de órgão misto locais e a legislação discricionária do Presidente Vargas não só definiu os crimes de responsabilidades como também estabeleceu o órgão estadual competente para o julgamento. Nem se diga que há distinção entre este interventor e o nomeado na forma costumeira nas constituições democráticas porque o poder de nomeação e de exoneração permanecem com o Presidente da República.

g — O Presidente Vargas foi deposto pelo golpe militar de 29 de outubro de 1945. Os chefes das Forças Armadas decidiram entregar o governo ao Ministro José Linhares, Presidente do Supremo Tribunal Federal, que presidiu a Nação até a posse do Executivo eleito a 2 de dezembro de 1945. Os Presidentes dos Tribunais de Justiça nos Estados, ou em quase todos, foram alçados aos Executivos estaduais. O princípio da separação de poderes ficou um pouco nublado na ocasião, fazendo-se necessária a transcrição de legislação da época para exemplificar a afirmativa. A Lei Constitucional n.º 11, de 30 de outubro de 1945, que modificou o art. 92 da Constituição de 1937, abriu esta janela: "Os juízes, ainda que em disponibilidade, não podem exercer quaisquer outras funções públicas, salvo nos serviços eleitorais e cargos em comissão e de confiança direta do Presidente da República ou dos Interventores Federais nos Estados. A violação deste preceito importa a perda do cargo judiciário e de todas as vantagens correspondentes". Porém, a questão da responsabilidade, nesta fase, permaneceu no limbo, em função da conjuntura política.

O Dec. Lei 8.177, de 16 de novembro de 1945 — "Dá atribuições aos juízes eleitorais. Art. 1.º — Sem prejuízo de suas atribuições legais, poderão os juízes vitalícios, nas respectivas comarcas, ou termos, responder cumulativamente pelo expediente das prefeituras municipais, quando os Interventores não puderem dar de vez substituto efetivo aos prefeitos que exonerarem ou demitirem. Art. 2.º. Esta Lei terá a vigência de vinte dias a contar de sua publicação. "Dec. Lei 8.188, de 20 de novembro de 1945. "Dispõe sobre o afastamento de Prefeitos Municipais. Art. 1.º São afastados do exercício de seus cargos, desde a data da presente lei até 3 de dezembro do corrente ano, todos os prefeitos municipais, que eram, no mês de outubro último, membros de diretórios locais de partidos políticos. Art. 2.º Os juízes de direito vitalícios responderão pelo expediente das prefeituras nos municípios, sede de Comarcas ou termos, e indicarão pessoas idôneas para responder, sob sua superintendência,

pelo expediente nos demais municípios das mesmas Comarcas e termos".

h — As Constituições de 1946 e 1967 previram expressamente o Interventor, a exemplo do que vinha ocorrendo desde 1934, ficando a caracterização e os poderes de tal agente ainda no campo da "teoria dos poderes implícitos", tão cara aos tratadistas e políticos das primeiras fases de existência dos Estados Federais.

Que o Interventor não está sujeito a processo de responsabilidade é também opinião de Themistocles Cavalcanti ("Comentários à Const. Bras. de 1946, vol. 1, p. 201), de Rosah Russomano ("Lições de Direito Constitucional, 2.ª ed., p. 159 — 970), de Wolfram Junqueira Ferreira ("Elementos de Direito Constitucional", vol. 1, p. 66, 1972) entre outros. O Ato Institucional n.º 5, de 13 de dezembro de 1968, a ainda em vigor, deu ao Presidente da República o poder de intervenção nos Estados e Municípios, "no interesse da segurança nacional e sem as limitações previstas na Constituição". Porém o Ato Institucional preocupou-se mais em deixar claro os vencimentos, prerrogativas e vantagens, do que em estabelecer os deveres ou linha de ação dos Interventores nos Estados e Municípios nomeados pelo Presidente da República. Podem esses interventores sofrer "impeachment"?

Na evolução doutrinária do assunto, mesmo reconhecendo o valor e a oportunidade com que vários constitucionalistas brasileiros tartaram o tema, acho que a opinião de Pontes de Miranda é a mais completa e a mais profunda de todas. E, portanto, uma temeridade divergir de tamanha autoridade. Faço isso, entretanto, com o maior respeito e com o reconhecimento de que o ilustre jurista brasileiro é o nosso grande, senão o maior mestre de Direito Constitucional.

"O Interventor nenhuma obediência deve aos poderes locais". "A figura do Interventor não se substitui aos poderes locais". "É órgão federal", "**Subjetivamente**, os seus atos são federais; **objetivamente** são estaduais" (Pontes de Miranda, "Com. à C. F. de 67 vol. 11, p. 259 e 267).

A Autonomia do Estado — membro, no federalismo, pode justificar a interpretação contrária à doutrina e prática tradicionais. Basta dizer que a intervenção não elimina da Federação, como ente autônomo, o Estado intervindo. Não o transforma em Território Federal e tampouco em entidade neutra dentro do Estado brasileiro. A idéia é fazer a unidade membro funcionar na forma constitucio-

nal. O importante é que, objetivamente, os atos são estaduais". Importa, pouco, assim a origem da nomeação do interventor. É exatamente pela natureza de suas funções que será sempre um órgão estadual, sujeito inclusive a processo de "impeachment", desde que enquadrado constitucionalmente. Qualquer despesa ocorrida com a intervenção ou decorrente da atividade do interventor será sempre da responsabilidade do Estado membro. Na suspensão das funções legislativas e judiciais o Presidente da República, ele próprio sujeito à pena de responsabilidade em caso de omissão, será obrigado a agir pela demissão do interventor e pelas providências posteriores, açãoado o órgão competente. Os impedimentos serão resolvidos por substituição provisória ordenada por decreto. Não se pode estabelecer, como o fez o Decreto n.º 55.088, de 26 de novembro de 1964 (intervenção Federal em Goiás), que "contra os atos do Interventor arguidos de ilegalidade, abuso ou desvio de poder, caberá recurso, sem efeito suspensivo, para o Ministro da Justiça e Negócios Interiores" (art. 3.º). Isto porque, no meu entender, a nomeação é federal, mas o principal é que as funções exercidas fazem com que o se insira no quadro das autoridades do Estado-membro. Qualquer tentativa de deslocá-lo desta posição poderá levar à interpretação — como o que decorre das intervenções eminentemente políticas — que, subjetivamente, a autoridade executiva federal estará se transformando em monarca absoluto.

Este argumento baseado no federalismo jamais perturbou Pontes de Miranda, conforme se mencionou no início deste trabalho: "Dissemos, ao tratar do conceito de Estado Federal, que não há linha divisória absoluta e que se trata de escala, em vez de divisão em classes. Não é de admirar, portanto, que alguma coisa existisse de comum entre as intervenções argentinas e as presidenciais especiais para as Províncias brasileiras..." (op. cit. ps. 257-58).

Autoridade estadual, a meu ver, seus atos só podem ser questionados perante as autoridades estaduais. Em caso de suspensão do exercício dos três poderes estaduais, o decreto de intervenção pode cumular o Executivo interventor de poderes legislativos. Entretanto, mesmo podendo o interventor nomear seus membros na forma da lei, o Poder Judiciário jamais poderá deixar de funcionar como órgão independente. Ressalta, desde logo, que, mesmo temporariamente, o Judiciário é o único Poder que não pode ser exercido pelo interventor. Na impossibilidade de constituição do Tribunal Especial de julgamento do Interventor executivo por crime de responsabilidade nos termos da Constituição Estadual, o decreto de intervenção deve ser claro quanto à composição desse tribunal, sem-

pre caracterizado como órgão estadual. Vale o exposto para os interventores nomeados nos termos do Ato Institucional n.º 5. Legítimo, também neste caso, o pagamento dos vencimentos do interventor pelos cofres estaduais ou municipais.

Defendo o ponto de vista já mencionado mesmo nos casos de invasão estrangeira. As soluções do tipo suíço (C. Suíça, arts. 15 e 16) definem formalmente o problema helvético, o que não é o caso brasileiro. O Congresso Brasileiro poderá socorrer financeiramente o Estado sob intervenção sempre que os acontecimentos justificarem esta medida.

Concluo pela necessidade de uma definição constitucional mais precisa da figura do interventor.

2 — DISTRITO FEDERAL

a — O Prof. Sepulveda Pertence é de opinião que as questões que dizem respeito ao Distrito Federal "não têm logrado, em seu conjunto, maior atenção dos nossos melhores constitucionalistas" ("Contribuição à Teoria do Distrito Federal no Direito Constitucional Brasileiro", Revista Forense 224/365). Porém, ele mesmo menciona importante bibliografia sobre o assunto. Pode-se observar nos escritos de todos os nossos constitucionalistas que a matéria os seduz, pois, em maior ou menor escala, dissertaram sobre o Distrito Federal. Acontece que o Distrito Federal, no Brasil, não tem a estrutura que tem, por exemplo, o norte-americano ou o argetnino. Aqui, indefinido entre município e estado-membro, oscilou entre esses povos na sua evolução constitucional, ora com grande autonomia, ora com o aspecto atual, em que se descaracterizou como entidade em grande parte igual aos demais membros da Federação Brasileira.

b — A Constituição Imperial, ao traçar os contornos jurídicos da Capital do Brasil, dispôs no art. 72: "Este direito será exercido pelas câmaras dos distritos, e pelos conselhos, que, com o título de — Conselho Geral da Província — se devem estabelecer em cada província onde não estiver colocada a capital do Império".

No artigo anterior havia o reconhecimento do direito do cidadão de participar nos "negócios de sua província, e que são imediatamente relativos a seus interesses peculiares". O Ato Adicional de 1834, na segunda proposição do art. 1.º, esclareceu que "a autoridade da assembléia legislativa da província em que estiver a Corte, não compreenderá a mesma Corte, nem o seu município".

c — Vinda a República, o Decreto n.º 1, de 15 de novembro de 1889, colocou o Município Neutro sob a "administração imedia-

ta do Governo Provisório da República", além de transformá-lo, também provisoriamente, em "sede do poder federal". E o Constituinte de 1890-91 decidiu que o Município Neutro, transformado em Distrito Federal, continuaria a ser a capital da União até que se promovesse a mudança da sede para o Planalto Central.

d — O que parece fora de dúvida é que nossos dirigentes não pretendiam dar ao Distrito Federal autonomia suficiente no que diz respeito à escolha popular de seu Executivo. Prevaleceu, na maioria da decisões constituintes, a nomeação do Executivo do Distrito Federal pelo Presidente da República, com o beneplácito do Senado. A Constituição de 1934, tratando do assunto no art. 15, confirmou esta tendência. Afonso Arinos de Melo Franco explica o artifício utilizado para a obtenção da autonomia do então Distrito Federal: "A Assembléia adotou, então, a engenhosa solução de ordenar, no artigo 15 do texto permanente, a nomeação do prefeito do futuro Distrito Federal (aquele que fosse criado com a transferência da capital do país para o interior), ao mesmo tempo que, no artigo 4.º, parágrafo único, das Disposições Transitórias, estipulava que "o atual Distrito Federal será administrado por um prefeito, cabendo as funções legislativas a uma Câmara Municipal, ambos eleitos por sufrágio direto, sem prejuízo da representação proporcional, na forma que for estabelecida pelo Poder Legislativo Federal na Lei Orgânica". Era, afinal, a autonomia política do Rio de Janeiro, embora quanto à primeira eleição o parágrafo citado acrescentasse: A primeira eleição para prefeito será feita pela Câmara Municipal, em escrutínio secreto. Tratava-se aqui de eleição indireta, estabelecida já excepcionalmente no primeiro pleito, e que não se restringia à escolha do prefeito do Distrito, mas, também, nos termos do art. 3.º, ficava extensiva ao provimento de todos os mandatos de governadores e senadores das respectivas Assembléias Constituintes. Como se sabe, a Câmara Municipal elegeu Pedro Ernesto para prefeito e para senadores Cesário de Melo e Jones Rocha" ("Estudos de Direito Constitucional" — Forense — Rio — 1957 — ps. 137 — 38).

e — A Constituição de 1937 colocou o Distrito Federal sob a égide integral do Poder Central: "o atual Distrito Federal, enquanto sede do Governo da República, será administrado pela União" (art. 7.º).

f — A solução do problema, no sentido da autonomia, veio com emenda à Constituição de 1946, permitindo que os eleitores elegessem diretamente o Prefeito do Distrito Federal. A elevação da Guanabara a Estado-membro, em 1960, deu outro rumo à questão.

g — Pela Constituição atual o Governador do Distrito Federal (não mais Prefeito do Distrito Federal), é nomeado pelo Presidente da República, após aprovação do Senado. Não há Assembléia Legislativa no Distrito Federal, o que apresenta outra peculiaridade.

Qual a atual natureza jurídica do cargo de Governador do Distrito Federal? É Governador no sentido dado ao Executivo de Estado-membro, ou, é um auxiliar da administração federal? No primeiro caso, estará sujeito a "impeachment" quando cometer crime de responsabilidade? E, no segundo, como julgá-lo?

A Lei n.º 196, de 18 de janeiro de 1936, Lei Orgânica do Distrito Federal, estabeleceu o julgamento do Prefeito, nos crimes de responsabilidade, por um Tribunal Especial de seis juízes: três desembargadores escolhidos por sorteio e três vereadores eleitos pela Câmara respectiva, sob a presidência do Chefe do Poder Judiciário do Distrito Federal.

O fato da transformação da Prefeitura em Governadoria trouxe alguma implicação quanto ao julgamento do Executivo do Distrito Federal, em matéria de responsabilidade. Impossibilitou, no caso, a aplicação do Dec. Lei n.º 201, de 27 de fevereiro de 1967, definidor da responsabilidade de Prefeitos e de Vereadores. A posição do Senado, como Tribunal de julgamento do Governador do Distrito Federal não está formalmente expressa na Constituição.

No anteprojeto de Lei de Organização Judiciária, mandado publicar pelo Ministério da Justiça, em 1965, para receber sugestões o Pleno do Tribunal de Justiça teria competência para o processo e julgamento do Prefeito do D.F. nos crimes comuns e nos de responsabilidade.

Não conheço o deslinde legal para o problema atual. Alvitro, entretanto, o meu próprio pensamento. Autoridade local, o Governador do Distrito Federal, nomeado pelo Presidente da República, se cometer crime de responsabilidade deverá ser julgado por um Tribunal Especial. Atribuir ao Tribunal de Justiça competência para o julgamento da responsabilidade política é dar ao Judiciário função que não se coaduna com sua natureza específica. Demissão, pura e simples, pelo Presidente da República, obviaria o "impeachment", porém, o Executivo Federal ficaria incapacitado para a aplicação da pena de inabilitação para o exercício de cargos públicos por cinco anos, com benefício para o Governador. Deslocar o julgamento para o Senado Federal exigiria emenda constitucional? Sou de parecer que sim. Tratando-se de Governador, faltaria, ainda, o órgão julgador da procedência da acusação.

A intervenção no Distrito Federal é despicienda? Dissertando sobre a intervenção na Constituição de 1946, afirmou o Prof. Fávila Ribeiro, da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará: "Seria a intervenção federal extensiva aos Territórios e ao Distrito Federal? Em que pese a valiosa opinião em contrário do insigne Pontes de Miranda, de que pode dar-se no Distrito Federal e nos Territórios, somos levados a concluir diversamente... Ora, se a intervenção é o meio de assegurar a ação do Governo Federal, por intermédio de um seu agente, na esfera pertencente a outro organismo, não se mostra necessária com relação aos Territórios, cuja administração é desempenhada por um delegado do Governo Federal... Enfim, tanto não seriam aplicáveis ao Distrito Federal e aos Territórios os princípios que norteiam a intervenção para os Estados-membros, que a Emenda Constitucional n.º 2, promulgada em 3 de julho de 1956, veio disso cogitar, precisamente quando desvinculava o atual Distrito Federal da submissão administrativa à União" ("A Intervenção Federal nos Estados" — Fortaleza — 1960 — pp. 48, 49 e 50).

Entretanto, ainda que remotamente, poderá acontecer a hipótese da intervenção. Caso o Senado não confirme o Governador indicado, surgirá a necessidade do interventor, considerada a natureza do D.F. como equivalente à do Estado-membro. O Presidente tem maioria na Câmara mas não no Senado. Resolve-se temporariamente o problema com a aprovação da intervenção pelo Congresso Nacional.

Hoje, a situação dos Territórios é diferente, pela desnecessidade de aprovação do governadores respectivos pelo Senado. Porém, o que fazer se o governador demitido se recusar a deixar o cargo?

3. OS PREFEITOS DAS CAPITAIS E AS ESTÂNCIAS HIDROMINERAIS. MUNICÍPIOS DO INTERÉSSE DA SEGURANÇA NACIONAL. INTERVENÇÃO?

Aos eleitores das capitais dos Estados-membros têm sido negado o direito de escolha de seus próprios Executivos. Assim foi em outras épocas, pelas mais absurdas razões, e, a situação persiste atualmente, porque, abrindo exceção à autonomia municipal, a Constituição Federal de 1967/1 diz que os Prefeitos de Capital "serão nomeados pelo Governador, com a prévia aprovação da Assembléia Legislativa. Uma questão evidentemente política, mesmo quando se tratar de prefeitos de estâncias hidrominerais, nomeados da mesma forma.

Esses Executivos, nomeados na área estadual, exercem funções nitidamente municipais, recebendo, inclusive, seus vencimentos dos

cofres municipais. E a utilização do Ato Intitucional n.º 5 permite ao Presidente da República decretar a intervenção em qualquer município, sobrepondo-se, assim, aos caminhos constitucionais.

Bem definida está, no momento, a questão relativa aos municípios do interesse da segurança nacional, nomeados pelo Governador do Estado, com a aprovação prévia do Presidente da República (Art. 15, § 1.º da Constituição Federal).

Esses prefeitos estão sujeitos a "impeachment"? Aparentemente não estariam, porque, nomeados pelo Governador do Estado, por este seriam demissíveis "ad nutum", descaracterizando, assim, a função, ao adquirir o prefeito um aspecto de auxiliar do Executivo estadual.

A origem da nomeação, entretanto, não impede que os prefeitos nomeados sofram "impeachment", na forma do Dec. Lei n.º 201. O fato da nomeação de prefeito ou de interventor não coloca o município inteiramente sob a égide do poder nomeante. Ao contrário a possibilidade de aplicação do Dec. Lei n.º 201 é arma eficaz que resta ao município para se defender de má escolha por parte do nomeante.

4. TERRITÓRIOS. O Governador do Território Federal é nomeado pelo Presidente da República (Const. Fed., art. 17, § 1.º). Por sua vez, esse Governador nomeia os prefeitos do Território.

O Dec. Lei 411, de 8 de janeiro de 1969, no art. 22, solucionou a questão que nos ocupa, ao dispor: "O Governador e os Secretários de Governo serão processados e julgados, nos crimes comuns e de responsabilidade, pelo Tribunal de Justiça do Distrito Federal". (Esse Dec. Lei não se aplica ao Território de Fernando de Noronha). No caso dos prefeitos é de ser aplicado o Dec. Lei n.º 201.

5. Em conclusão, mesmo podendo ser considerado um instituto em desaparecimento, o "impeachment" ainda tem grande valor moral e político. Precisa ser atualizado, encontrando-se para sua aplicação um arejamento popular, ou seja, não deve permanecer só no âmbito do Legisaltivo, do Judiciário ou dos Tribunais Especiais. De qualquer sorte, creio que todo aquele que exercer o Poder Executivo e cometer crime de responsabilidade, deverá estar sujeito a "impeachment", quer tenha sido eleito, quer tenha sido nomeado.

Este artigo já estava composto quando tive notícia do projeto apresentado ao Congresso Nacional pelo Senador Cattete Pinheiro versando sobre a responsabilidade do Governador e dos Secretários

do Governo do Distrito Federal. Eis a íntegra do projeto n.º 118, publicado no Diário do Congresso Nacional (Seção II), de 24 de setembro de 1974:

"Define os crimes de responsabilidade do Governador e dos Secretários do Governo do Distrito Federal, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1.º. São crimes de responsabilidade do Governador do Distrito Federal ou de seus Secretários, quando por eles praticados os definidos na Lei n.º 1079, de 10 de abril de 1950.

Art. 2.º. É facultado a qualquer cidadão, residente em Brasília e nas cidades-satélites e no pleno gozo dos seus direitos individuais, denunciar o Governador ou Secretário do Governo do Distrito Federal perante o Senado Federal.

Art. 3.º. A denúncia, recebida pelo Presidente do Senado Federal, será encaminhada à Comissão do Distrito Federal para aplicação, no que couber, do disposto na Lei n.º 1079/50.

Art. 4.º. O tribunal de julgamento, constituído por cinco Senadores integrantes da Comissão do Distrito Federal e cinco Desembargadores, na forma do § 3.º do art. 78 da Lei n.º 1079/50, será presidido pelo Presidente do Tribunal de Justiça do Distrito Federal.

Art. 5.º. O Governador e os Secretários do Governo do Distrito Federal responderão, até 2 (dois) anos após haverem deixado o cargo, pelos atos ilícito e atos que a Lei considere crimes de responsabilidade praticados no exercício da função pública.

§ 1.º. Aplica-se o disposto neste artigo aos dirigentes de autarquias e órgãos do complexo administrativo do Distrito Federal.

§ 2.º. Na hipótese do parágrafo anterior, a denúncia, a acusação e o julgamento se farão de acordo com a norma do processo administrativo, pelo órgão competente.

Art. 6.º A representação do Tribunal de Contas do Distrito Federal, fundamentada no art. 35, § 5.º, da Lei n.º 5.538, de 22 de novembro de 1968, implicará — depois de aceita pelo Senado Federal, ouvida a Comissão do Distrito Federal no encaminhamento do processo, pelo Poder Executivo, ao órgão judiciário competente, para a ação penal cabível.

Parágrafo único. A ação prevista neste artigo obedecerá à norma do Código de Processo Penal, assegurada ampla defesa".

Bastante discutíveis os arts. 2.º, 4.º e 5.º do projeto.