

PRESIDENTE DA REPÚBLICA — COMPETÊNCIA PARA NOMEAR E EXONERAR SERVIDORES DE ÓRGÃOS PÚBLICOS.

— O poder de nomear traz implícito o de destituir e somente pode sofrer restrições de natureza constitucional.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA

PROCESSO P. R. N.º 5.275-60

Presidência da República. Consultoria-Geral da República. E. M. s/ n.º, de 24 de abril de 1961. Submete parecer D-14, sobre poderes implícitos do Presidente da República para destituição de membros de colegiado de entidades de que a União participa direta ou indiretamente e liberdade de nomear. "Publique-se, na íntegra". 16-5-61" (Exp. em 17-5-61). — (Assinados decretos em 15-5-61. *Diário Oficial* 16-5-61).

*

PARECER

I — O Excelentíssimo Senhor Presidente da República submeteu à minha apreciação e solicitou o meu pronunciamento sobre questão que neste início de Governo tem-se apresentado em várias hipóteses, e que é esta: durante a gestão anterior, e até nos últimos dias dela, foram providos os órgãos colegiados de numerosas entidades, não somente as de economia mista, como as parastatais, e investidos os representantes designados pelo Governo ou eleitos pela assembleia por prazo certo, que irá tamponar o atual período presidencial.

Os empossados, fundados em disposição de lei, em normas regulamentares, em estatutos das entidades e em regulamentos internos, sustentam a sua estabilidade pelo tempo previsto, e entendem que não devem mover-se. Estão neste

caso os representantes da União nos organismos da previdência social, membros dos Conselhos Administrativos das Cajas Econômicas, representantes do Governo na Junta Administrativa do Instituto Brasileiro do Café, bem como os membros das diretorias e conselhos das sociedades de economia mista.

A pergunta, então, é esta: Pode o Chefe do Poder Executivo promover-lhes a substituição por pessoas que gozam da sua confiança, ou está adstrito a respeitar os prazos de investidura?

II — A matéria não é tão simples, como pode parecer ao primeiro súbito de olhos. Quem a examina, sem maior atenção, é às vezes levado a uma deformação de visada, ou a um desvio de perspectiva, na suposição de que todo o problema está pôsto em termos regimentais ou estatutários. Ao buscar o entendimento adequado à norma legal, alguns têm-se deixado conduzir pela falsa impressão de que a garantia assegurada ao indivíduo, pessoalmente investido no órgão colegiado, pode ou deve sobrepor-se aos interesses de toda uma coletividade. A tomada de posição assentada no errôneo pressuposto levará forçosamente das instituições, e perturbando o pronunciamento das instituições, e recusando aos poderes da Nação o funcionamento adequado e condicente com a boa técnica constitucional.

É por isto que a resposta ao quesito formulado não pode ser dada à leitura singela de um texto regulamentar ou estatutário. Não basta verificar se o indivíduo designado acoberta-se à sombra de um preceito que lhe concede o exercício do mandato por certo número de anos. É preciso ter vista mais aguda e apurar da própria legitimidade da regra assecurativa do tempo de investidura.

Tem-se deturpado profundamente os conceitos, sob a inovação um tanto simplista e algo desviada dos termos precisos da boa condução do regime, elevando-se a primeiro plano os interesses pessoais e as conveniências individuais. Mas isto estará certo? Será possível entrar todo o desenvolvimento de uma orientação governamental em razão da adoção de uma política defensiva das prerrogativas e das vantagens de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos? Será lícito pungir tôda a determinação da orientação impressa pelo Poder Público, à fórmula estreita de que os benefícios assegurados aos membros de um collegiado sobrepõem-se aos rumos que deve seguir a aplicação de medidas necessárias à boa marcha dos negócios públicos? Pode o Chefe do Poder Executivo ser compelido a modificar a política económico-financeira de seu Governo, em razão da imutabilidade dos órgãos colegiados ou inamovibilidade dos representantes da Administração nas entidades através das quais aquela política económico-financeira encontra os termos da sua realização?

III — A Administração pública tornou-se muito complexa. Até o século passado e uma boa parte dêste, a função do administrador era quase que limitada a uma posição estática, como que assistindo ao desenrolar dos acontecimentos, e exercendo as funções supervisoras dos órgãos estatais diretos e clássicos.

Mas os tempos mudaram. Os problemas agravaram-se sobremaneira, e o Estado moderno deixou a sua posição de mero espectador, para entrar no campo das competições, obrigado a conduzir-se

como empresário. O Estado moderno, sem deixar de preencher aquelas funções que compunham o esquema tradicional da Administração pública, tornou-se industrial, comerciante, banqueiro, etc. Descentralizou os serviços públicos. Criou empresas de economia mista. Estimulou órgãos desmembrados. E tudo fez, no propósito de bem servir à coletividade. Tudo empreendeu, e continua a empreender com o objetivo de dar vassão à enorme soma de atividades, que é compelido a realizar sob pena de faltar às suas obrigações para com a coletividade.

Quando a lei cria ou autoriza a criar um serviço de interesse social, ou quando mantém um serviço já criado, esgota a sua quota de participação na atividade. Chega a vez da Administração, que tem o dever de *realizar*, ou a missão de transformar em realidade útil aquela afetação do Estado ao preenchimento de uma necessidade das populações. Para preencher tais finalidades *organiza-se* a Administração, no sentido de *compor os órgãos* indispensáveis. E desde que a participação do Estado na vida económica nacional enveredou pelo plano económico, administrar não poderá omitir a integração do ordenamento dos órgãos económicos:

“A éste concepto de actividad interna responde esencialmente el de administración en el sentido economico y ético. Así, por “administrar”, en la acepción comun del vocablo, entiendese ordenar económicamente los medios de que se dispone y usar convenientemente de ellos para proveer a los propias necesidades; la utilidad es entonces, el fin, la oportunidad, eficiencia de medios, y el derecho solo es el limite” (Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, vol. I, pág. 104).

Estes corpos económicos ou estes meios de realização técnica das atividades estatais não funcionam acéfalmente. Têm a sua exteriorização no mundo jurídico materializada ou concretizada nas pessoas dos dirigentes. Agem por via dos homens, por intermédio das pessoas naturais, que são o veículo de sua ação.

É preciso, neste passo, salientar que, segundo a construção da teoria de todos os entes coletivos, é a vontade dos membros componentes de seus órgãos de deliberação que, tomada na forma das recomendações estatutárias ou das disposições legais, exprime a vontade do próprio ente. As entidades personificadas têm uma direção que as conduz e as representa.

O órgão direcional, portanto, que algumas vezes é singular, mas que frequentemente é um colegiado, age em nome da pessoa jurídica, procede pela pessoa jurídica, atua para a pessoa jurídica. Manifesta, portanto, a sua representação e a sua deliberação. As deliberações da entidade tomam-se pela decisão da maioria dos membros componentes (Eneccerus, Kipp y Wolf, *Tratado, Parte General*, Vol. I, T. 1.º, § 102; De Page, *Traité Élémentaire*, I, n.º 509). É o que de mais importante existe na vida funcional da pessoa jurídica porque esta necessita da sua presença, de sua participação e de sua atividade para preencher a sua vida de relação e realizar as suas finalidades.

Quando se encaram os corpos econômicos e os estabelecimentos autárquicos da Administração pública, mais avulta a relevância dos órgãos direcionais.

É que a Administração pública não provê apenas os interesses de um grupo reduzido de pessoas, cujos esforços se tenham eventualmente associado na criação de uma pessoa moral. Mais longe e mais alto do que isto, os serviços descentralizados, as sociedades de economia mista, as empresas estatais realizam alguns dos objetivos da própria Administração, e cumprem algumas das finalidades do próprio Estado. É o interesse público, é o bem-estar social, é a conveniência da Nação mesma que se põe em jogo.

O Governo tem de desincumbir-se dos encargos inerentes ao seu funcionamento. Tem de efetivar aquelas medidas administrativas e econômicas que o bem comum lhe exige. E na esfera de ação

em que funcionam os órgãos criados paralelamente à Administração, é por meio delas que uma parcela das funções públicas se cumpre. Há, no plano funcional, uma profunda e íntima correlação: Governo, entidades paralelas à Administração. De um lado, o Governo, na sua expressão lídima de órgão atuante e executivo do Estado. De outro lado as entidades afetadas da integração administrativa.

E no meio, os órgãos deliberativos e representativos destas entidades.

Elas realizam as finalidades da Administração pública. Por seu intermédio, o Governo cumpre os seus deveres. Por via delas o Poder Executivo promove os termos de sua política econômica, ou age no plano assistencial, ou atende às necessidades e aos reclamos dos governados.

Mas, como todas essas entidades são dotadas de sua personalidade jurídica destacada do Estado, e agem por meio de seus órgãos de deliberação e de representação, a pessoa, ou o colegiado dirigente ou deliberativo — há de traduzir a vontade da Administração através de sua representação, e há de veicular a palavra do Governo no momento da deliberação.

Não se pode compreender, portanto, uma divergência ou um clima de desconfiança entre o Governo e tais órgãos dirigentes.

No regime republicano presidencialista cabe ao Chefe do Poder Executivo a direção administrativa da Nação. Ele é o responsável, perante o povo que o elegeu, pela adoção das medidas de política financeira, pela determinação da orientação econômica, pela boa marcha da administração. E a sua clarividência, a sua compreensão imediata dos problemas, a sua percepção aguda das soluções, a sua coragem de atitudes que logram trazer à nação o bem-estar a que tem o direito de aspirar. Mas se falhar na orientação que imprime aos negócios do Estado, ninguém irá procurar alhures a justificativa, e dizer que foi o Legislativo

quem lhe negou as medidas da ação, ou foi o Judiciário que lhe coarctou a flexibilidade da atuação.

Esta é uma verdade, decorrente do funcionamento do regime. É naqueles países onde ele vigora com uma experiência secular, esta a concepção dominante, nas palavras dos seus mestres constitucionistas, que não consideram desaloso nem inconveniente salientar a enorme importância e o sentido direcional que o Chefe do Poder Executivo exerce na vida da Nação. Veja-se Laski, com sua autoridade:

"No one can examine the character of the American presidency without being impressed by its many-sidedness. The range of the president's functions is enormous. He is ceremonial head of the State. He is a vital source of all executive decision. He is the authoritative foreign policy. To combine all these with the continuous need to be at once the representative man of the nation and the leader of his political party is clearly a call upon the energies of a single man unsurpassed by the exigencies of any other political office in the world" (Harold J. Laski, *The American Presidency*, pág. 26).

Com efeito, é a personalidade do presidente que sobressai e caracteriza uma época. Pelo fato de nas suas mãos estar a *leadership*, a direção nacional, — a história política da República é vinculada à ação, à pessoa e ao nome do Chefe do Poder Executivo.

Veja-se a observação do professor Haroldo Zink.

"Despite the doctrine of judicial supremacy, which at least until recently has been generally considered the most distinctive feature of the political system of the United States, the Office of President has almost always been the focus of popular attention. Large numbers of citizens have known only vaguely about the cases decided by Supreme Court — they have even scarcely been able to

name the chief justice, to say nothing of the associate justices of the court. But the presidency has been and is constantly in the public eye" (Harold Zink, *Government and Politics in the United States*, p. 259).

E isto, porque, na medida em que cresce a complexidade da Administração pública, torna-se cada vez maior, mais intensa, mais viva, mais aguda a necessidade de que se exercite uma supervisão compatível com a atividade dos numerosos e intrincados órgãos através dos quais são preenchidas as funções do Estado:

"While the tasks of the legislative and judicial branches of government have of course grown heavier during recent years it is in the administrative field that the greatest elaboration of function has taken place.

Under the constitutional stipulation that he shall generally exercise the appointing power, and faithfully execute the laws, under the opinion, in writing, of the principal officer in each of the executive departments, upon any subject relating to the duties of their respective offices", and under the judicial ruling that he shall be permitted to exercise the removal power except in a few duly specified cases, the President has claimed the right to supervise administration" (Harold Zink, ob. cit., p. 289).

IV — No regime presidencialista, ao contrário do parlamentarista ou dos sistemas colegiados, o Presidente da República age sob a sua própria responsabilidade. É evidente que não lhe cabe o exercício de todas as funções e de todas as atividades. É óbvio que não está e não poderia estar, na capacidade de trabalho de uma pessoa, realizar todos os trabalhos. Por maior que seja sua energia e a sua operosidade ao Presidente faltaria forças para tudo fazer por si mesmo.

Mas, cabendo-lhe dirigir e competindo-lhe supervisionar, há de ter a faculdade de colocar nos cargos e assentar nas fun-

ções aquelas pessoas que realizem as atividades administrativas em que se desdobra a missão do governo.

Uma das atribuições do Presidente da República, entre as muitas que a Constituição brasileira minudencia casulsticamente, ao reverso da americana que genericamente as engloba, está a de "prover, na forma da lei e com as ressalvas estatuídas por esta Constituição, os cargos publicos federais" (art. 87, V).

Aqui, o legislador constituinte usou de uma técnica amplificativa. Ao entregar ao Chefe do Poder Executivo o provimento dos cargos públicos, não quis aludir a estes em termos estritos, senão mais largos (Temístocles Cavalcânti, *Tratado de Direito Administrativo*, III, pág. 76, ed. 1948), abrangentes de todo investimento em função a que esteja afeta uma parcela das atividades estatais. Não está o Presidente da República adstrito àquelas nomeações que visam a inscrever um funcionário no quadro de um certo departamento de Estado. Na faculdade de prover os cargos públicos está a atribuição de investir em função específica. também, os membros integrantes de órgãos cuja composição lhe é afeta. De fora parte os cargos assim qualificados, a Administração pública abraça ainda numerosos provimentos que competem ao Presidente da República, ou que estão na sua faculdade de designação.

Escolher os ocupantes nomeá-los, designá-los, investi-los tem a maior importância. Categoriza-se, mesmo, como uma das mais relevantes funções do Governo, porque permite ao Governante a realização das funções administrativas que estão sob a sua supervisão. Se o serviço público deve realizar-se sob a sua responsabilidade, o ato de prover quem o tem de executar deve ser qualificado como da sua autonomia ou da essência do Executivo (Carlos Maximiliano, *Comentários ao art. 87 da Constituição*, vol. II, pág. 231; Temístocles Cavalcânti, *A Constituição Federal Comentada*, vol. II, pág. 253).

O esquema do provimento está previsto no inciso constitucional: deve ser feito na forma da lei, com as ressalvas estatuídas na Constituição. A lei dá a forma da investidura. A Constituição cria as restrições à competência presidencial. Nem a Constituição, de regra e em geral, determina a forma do provimento, porque é matéria legislativa; nem a lei estabelece ressalvas à atribuição de nomear, porque é assunto cabível na órbita de ação do poder constituinte.

Se, pois, a lei ordinária puser restrições à ação governamental de prover os cargos que se preenchem pela ação presidencial, exorbita daquela do povo soberano, e infringe a norma da Lei Maior.

V — Indaga-se, porém, se o poder de prover envolve o de desprover. Se a faculdade de nomear traz a correlata do destituir.

A Constituição não o diz, se o dissesse, ociosa seria a questão.

No seu encaminhamento, é preciso incursionar por outro campo, em que o direito americano é fértil. O dos poderes implícitos — *implied powers* — que surgiram no voto de Marshall, proferido naquele *leading case* *McCulloch X Maryland*, de 1819, e que fez carreira nos Estados Unidos, notadamente em razão dos termos genéricos e algo vagos adotados na Constituição de Filadélfia. Quando o Governo recebe poderes no sentido de cumprir certas finalidades estatais, dispõe também *implicitos*, dos meios necessários de execução. Se o Presidente tem atribuições para praticar certos atos, cabe-lhe igualmente exercer aquelas que possibilitem seu exercício. Assim, se é de sua competência nomear um Ministro de Estado, não há mister referir o poder de destituir o Ministro, pois que sem este aquele poderia furtar-se. Se cabe ao Presidente nomear funcionários de certa categoria, com aprovação do Senado, é livre exonerá-los sem aquela aprovação, sob pena de ter cerceada a sua liberdade de exercer as funções que a Constituição lhe incumbia.

"Though the original Constitution made no mention of implied powers which would permit the national government to expand its enumerated powers to keep pace with changing conditions, the Supreme Court approved that interpretation of the Constitution in 1819 in the *McCulloch v. Maryland* case. Hence the national government is not station in ist authority, for as new problems have presented themselves it has frequently been possible to imply the authority to handle them from one or more of the powers enumerated in the original Constitution" (Zink, ob. cit., pág. 17).

A doutrina dos *implied powers* não encontrou grande acolhida em nosso meio, especialmente em razão da diferença técnica. Enquanto a Constituição americana é sucinta e se exprime em conceitos genéricos, a brasileira é extensa e casuística. Enquanto, acrescenta o embaixador Oswaldo Trigueiro, a Constituição americana sobrevive ao seu original do 18.º século, reclamando uma técnica especial de adaptação às contingências da vida moderna, no Brasil a votação dos diplomas constitucionais permitiu o afeiçoamento dos textos às novas exigências dispensando que a interpretação tenha de suprir as omissões de uma enumeração incompleta.

Não obstante isto, sustenta a aplicação da doutrina no nosso meio:

"Nada mais lógico, portanto, do que recorreremos eventualmente ao expediente dos poderes implícitos, para nêle assentar algum poder derivado de que o Governo da União tivesse de utilizar-se para o integral desempenho do seu papel constitucional" (Oswaldo Trigueiro, "Os Poderes do Presidente da República" in *Revista de Direito Administrativo*, vol. 29, pág. 22).

VI — Uma aplicação imediata e inevitável da teoria dos *implied powers* está precisamente, no que tange à renovação dos quadros das entidades que têm por objetivo a realização de serviço da Administração ou a execução do programa

do Governo ou cumprimento de algum item de sua política econômica, e financeira, etc.

O Governo que inicia o seu período de gestão pretende dar execução aos compromissos assumidos durante a campanha. Tem as suas concepções a respeito da aplicação das disponibilidades financeiras das caixas econômicas. Imprime sua orientação à política do câmbio. Promove a articulação fundamental das entidades de produção com os estabelecimentos de crédito. E, abraçando todo o conjunto de medidas programáticas de governo traça um plano administrativo em que cada uma das alíneas constitui pedra de edificação. Se faltar qualquer delas, capengará o esforço administrativo ou ruirá o edifício.

E, como tôdas as entidades agem no mundo jurídico por intermédio dos seus órgãos de representação, de deliberação e de execução a ação política do Governo repousará nos homens aí colocados.

Neste ponto está, então, em tôda a sua extensão e em tôda a sua profundidade, o alcance do art. 87, n.º V, da Constituição federal. Neste lugar tem cabida o disposto no seu art. 188, parágrafo único, para fixar o desembaraço do Presidente, no tocante ao provimento livre dos cargos sobre os quais repousa a ação governamental. Não pode o Chefe do Poder Executivo ter as mãos livres para governar se elas estiverem atadas pelas restrições decorrentes dos homens que lhes vão dar execução.

De que valeria ao Presidente traçar as normas de aplicação dos fundos no custeio de um determinado tipo de construções se as juntas deliberativas das caixas econômicas providas por pessoas que não merecem a sua confiança e não afinam com as suas normas de administrar passaram a agir de forma diferente?

De que valeria ao Presidente da República precisar os termos de orientação de sua política ligada à exportação do café como fonte maior de divisas, se a

junta deliberativa do IBC, preenchida por indivíduos comprometidos com outras orientações político-administrativas embaraçassem a ação do Governo, ou executassem outra política do café, em divórcio da que está enquadrada nos planos da Administração?

De que valeria os estabelecimentos de crédito receberem a traça das novas normas de ação, se os seus órgãos de execução e de deliberação traíssem o Chefe da Nação adotando-as diversas?

Em resumo, de que valeria ter o Presidente da República tôdas as atribuições que a Constituição lhe confere como Chefe de um Poder, se na hora exata em que tenha de efetivar a execução das suas normas de agir ficasse manietado pela ação contrária dos componentes daqueles órgãos deliberativos e representativos das entidades que realizam a sua política no plano econômico-financeiro, como no da assistência e da previdência social?

O regime presidencialista, com a sua técnica própria, consagrada nos Estados Unidos por mais de um século e meio de experiência, e enquecido no Brasil com mais de 7 décadas de aplicação, exige, impõe, obriga, determina o entendimento dos princípios fundamentais de sua estrutura em termos compatíveis com a sua prática efetiva.

Dai articular-se com o próprio regime, com a prática, com as doutrinas criadas para a permissão de seu bom exercício a aceitação de que o Presidente da República, a quem é reconhecida a *competência para promover* e reservada a *liberdade de dispensar*, de destituir, de exonerar todos os representantes, bem como todos os membros componentes dos órgãos colegiados, das entidades por cuja via lhe é dado cumprir os itens do seu programa de Governo e da sua política administrativa, econômica e financeira.

Não pode encontrar obstáculo nas disposições regimentais, nas normas regulamentares, nas regras estatutárias nos

dispositivos legais. Não pode achar tropeço nos "prazos de mandato" fixados em incisos de tais naturezas porque sobrepõe-se a todos a Constituição da República. Se esta atribuiu ao Presidente os poderes expressos do art. 87, conferiu-lhe também, *implicitos*, todos os poderes necessários para dar execução à sua ação de governar.

Uma hipótese abstrata ilustraria a tese. Imagina-se que são apuradas as eleições e verificado o resultado favorável a um candidato.

Imagina-se que este candidato vitorioso representa uma corrente política contrária à que estava aboletada no poder, e que tenha programado uma orientação nos negócios públicos em divergência essencial com a outra.

Imagine-se que, entre a proclamação do resultado eleitoral e o empossamento do novo governante, decorram alguns meses.

E imagine-se que, neste interstício, o governo a sair resolve entrar a ação do que vem.

Como procederá?

Obterá da maioria legislativa com que conta nas Casas do Congresso a votação de leis fixadoras de prazo certo e coincidente com o mandato do seu sucessor, para todos os órgãos de representação e colegiados de deliberação das entidades executoras da ação política e administrativa do governo.

Preencherá em seguida todos os postos, cargos e funções.

E no momento em que transmitir o Governo, terá entregue ao Presidente novo um Poder vazio de conteúdo, e retirar-se-á deixando a sua sombra escurecendo a Administração que se inicia.

O novo Presidente terá o título sem os poderes, e o antigo como a Rebeca da novela, percorrerá as dependências da mansão governamental, no corpo multiplicado das governantas que se plantam

nas sedes dos órgãos administrativos, que anularão de todo a ação do Chefe da Nação, contrariando aquela observação que o constitucionalista americano já fizera.

The President's power as Chief Executive is multidimensional, and has expanded along almost every dimension" (Edward S. Corwin, *The President — Office and Power*, p. 205).

Multidimensional na teoria, reduzir-se-ia à única e pobre dimensão de prisioneiro do seu antecessor, nas malhas entrançadas a capricho, das entidades político-administrativas assistenciais e previdenciais.

Não pode.

O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República. É assim que fala o art. 78 da Constituição federal. E esta, ao dar-lhe a chefia desse poder, implicitamente entregou-lhe os meios de sua realização. Outra não pode ter sido a vontade daqueles que elaboraram a Carta Maior.

Está, então, o Presidente investido dos poderes de destituir e exonerar, para que possa preencher os lugares nas entidades pelas quais o Poder Executivo efetuou as medidas de sua política administrativa, de sua política econômica, de sua política financeira. Não podem obstaculizar sua ação quaisquer normas regimentais, regulamentares ou estatutárias, as quais, se entrarem em choque com os cânones constitucionais, nulificam-se, e desaparecem.

VII — E não foi aqui, nem pela primeira vez, que o assunto se apresentou. Já antes, o Direito Constitucional norte-americano, que pela similitude dos regimes é uma lição de boa procedência e de boa aplicação, enfrentou o problema. E não o resolveu diferentemente do que a dedução lógica dos princípios aqui

assentados aconselha como equacionamento necessário.

Houve um caso famoso, em outubro de 1926 *Myers v. United States*, no qual a Corte Suprema decidiu pelo voto de Taft, o mesmo Taft que foi Presidente da República, que o poder de destituir é implícito no de nomear, e assim foi declarada a inconstitucionalidade de lei, segundo a qual assegurou-se a certo funcionário uma estabilidade temporária, de quatro anos. Fundada em princípio genérico da Constituição, assentou que "*the President is endowed by article II of the Constitution with a power of removal which, so far as 'executive officers of the United States appointed by him' are concerned, is not susceptible constitutionally of any restraint or limitation by Congress, and that all such officers are intended by the Constitution to be left removable at the President's will*" (Corwin, ob. cit., p. 103).

Mais tarde, já sob a presidência de Franklin D. Roosevelt, uma outra questão (*Humphrey's case*) provocou a atenção americana, com a demissão de um membro da *Federal Trade Commission*.

Do caso, cuja variedade de hipótese o diversifica do anterior, extrai a doutrina a regra de que o poder de destituir encontra restrição quando o funcionário exerce uma função ligada ao Legislativo ou ao Judiciário.

"*In deciding this case the Supreme Court modified the earlier Myers decision by ruling that Congress had the authority to exempt certain offices which it feels are quasi-judicial or quasi-legislative in character from the full removal power of the President*" (Zink, ob. cit., p. 300).

E ainda outras decisões vieram a lume.

Há uma linha de conduta que decorre da própria harmonia dos poderes. Ofende a boa técnica constitucional que a Admi-

nistração se veja constringida a labutar sem a necessária liberdade.

E é por isto que Laski entende que à Administração se impossibilita, desde que haja órgãos capazes de reduzir à impotência a política administrativa:

"For administration becomes an impossible task if, within the confines of the executive power, agencies exist the end of which is, if possible, to strike into impotence the policy the administration is seeking to pursue" (Harold J. Laski, ob. cit., p. 22).

A regra geral veio, pois, de uma lenta elaboração.

Não resta nenhuma dúvida, e quanto a isto os autores não divergem, que os funcionários ministeriais e aqueles que exercem atividades dependentes dos poderes do Presidente, sejam estes de origem legal ou constitucional, incluem-se entre os que estão no limitado poder de destituição.

VIII — Não há motivo para que a mesma doutrina não se aplique no Brasil. As mesmas razões vingam aqui, e os mesmos fundamentos para que se entenda que o Presidente da República tem irrestritos poderes de destituição dos servidores e representantes, colocados nos departamentos, autarquias, estabelecimentos de crédito, e demais entidades a que é afeta a execução de medidas decorrentes das atribuições presidenciais, ainda quando a sua investidura se faça por prazo determinado.

Este não prevalecerá!

Não poderá prevalecer, porque a sua sobrevivência bloqueará o exercício normal dos poderes constitucionais. O Presidente da República tem a atribuição de nomear. Mais do que simples facul-

dade, 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 destituir, porque ao dar-lhe o atributo a Constituição reconheceu-lhe implicitamente os meios de execução.

O poder de prover os cargos, naquelas entidades ligadas ao Executivo, assegurado ao Presidente pela Constituição da República, não pode ser ilidido por uma norma hierarquicamente inferior. Não o pode ser por uma disposição inscrita no regimento interno ou no estatuto de uma organização de tipo societário. Não o pode ser por um dispositivo estabelecido no regulamento das caixas econômicas. Não o pode ser por uma regra integrante da lei orgânica de uma entidade, autárquica ou não, que realiza finalidade de natureza econômica ou de previdência social.

Não o pode ser, em suma, por uma norma reguladora de qualquer entidade, uma vez que a faculdade de nomear, e a correlata de destituir, somente pode sofrer restrições de natureza constitucional, porque nasce como atributo de ordem constitucional.

E, se uma lei, um regulamento, um estatuto, um regimento há, dispondo neste sentido, sucumbe ante o princípio constitucional, e deve ser sotoposto a este, ficando o Presidente da República com o poder de destituir e nomear, em toda a sua pureza originária da Constituição federal.

Este o meu parecer, salvo melhor juízo

Brasília, 20 de abril de 1961. — *Caio Mário da Silva Pereira*, Consultor-Geral da República.