

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, pelo Procurador-Geral do Estado, vem requerer a Vossa Excelência lhe seja deferido ingresso no feito, na qualidade de litisconsórte ativo. Esclarece, outrossim, que o litisconsórcio, na espécie, se encontra lastreado em copiosos precedentes desta Colenda Corte, trazendo à colação, para exemplo, o registrado nas Representações 754-GB (R.T.J. — vol. 50, pág. 244), 770-GB (R.T.J. — vol. 51, pág. 215) e na recente Representação 937-RJ.

Pede deferimento.

Rio de Janeiro, 28 de novembro de 1975

ROBERTO PARAISO ROCHA
Procurador-Geral do Estado

Rio de Janeiro, 23 de dezembro de 1975

Senhor Ministro Relator

Respondendo o Offício n.º 690/R, de 21 de novembro e recebido no dia 26 do mesmo mês, tenho a honra de dizer a Vossa Excelência que, através do Parecer do jurista Ivair Nogueira Itagiba, cujo original, em dezesseis folhas datilografadas, junto ao presente, presto as informações na Representação n.º 939/RJ, formulada ao Colendo Supremo Tribunal Federal pelo Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, atendendo à súplica do Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro.

Ao ensejo, apresento a Vossa Excelência os protestos do mais alto apreço e distinta consideração.

DEPUTADO JOSÉ PINTO
Presidente da Assembléia Legislativa

P A R E C E R

1. Representação n.º 939

Deferindo súplica do Governador do Estado do Rio de Janeiro, o Procurador-Geral da República, no uso das atribuições que lhe dá a Lei fundamental, representou ao Egrégio Supremo Tribunal Federal contra a validade de sete disposições da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975.

As disposições questionadas são estas: artigo 15; artigo 29; artigo 35, inciso XIV; artigo 42, artigo 43, inciso IV; artigo 128 e artigo 248.

A Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, por seu Presidente e sua Mesa Diretora, consulta-me acerca das argüidas inconstitucionalidades, e diz-me da urgência do parecer, com o qual ilustrará aprazadas informações, que, no processo de representação, terão, necessariamente, de ser prestadas.

Sem embargo da fração do tempo em que se me aperta; em que pese a velha parêmia de ser a pressa inimiga da perfeição, e apesar de me ser defacultado usar do poder de todos os jossés, de parar o sol nas alturas, para execução de trabalhos, este parecer vai composto e concluído sem atropelo e sem precipitação.

Sobejou tempo para, com reflexão e calma, focar a inexistência da aventada lesa-legalidade constitucional.

2. Deslinde de controvérsias entre contribuintes e a Fazenda estadual, segundo e último grau da jurisdição administrativa: artigo 15

Visto sob a ótica unilateral da representação, o problema, que é dos mais singelos, toma feição de complexidade.

A essa conta não deve, porém, ser considerado, mas, sim, pelos seus aspectos reais.

É transparente que erro a tal propósito na Constituição estadual não existe, e caso haja erro, este será de quem lho imputa.

O preceito questionado textualmente declara:

"as controvérsias entre a Fazenda Pública e o contribuinte são dirimidas em segunda e última instância na via administrativa pelo Tribunal de Impostos e Taxas."

Não se queixa a representação contra a criação do órgão propriamente dito.

Magoam-lhe as atribuições, de segundo e último grau de jurisdição, concedidas ao Tribunal administrativo, sem ingerência do titular do Executivo estadual.

É singular o desejo do Governador ter voz nas questões do contencioso administrativo, quando em jogo estiver assunto de interesse do contribuinte e da Fazenda estadual.

No sistema até agora adotado, a solução da controvérsia pertencia à repartição arrecadadora ou fiscal.

Não implica, portanto, que o chefe do governo tenha competência específica, para desate da controvérsia.

O que lhe compete é estabelecer o órgão encarregado de proferir decisão administrativa final, de vez que o primeiro grau é sempre da repartição onde corre o processo.

Aquele órgão — para decisão de segundo e último grau — é o Tribunal de Impostos e Taxas, formado de técnicos, nomeados pelo Governador, assim como se procede perante a União.

Incabível é dizer que a decisão final tenha de ser do punho do titular do Executivo, porque isto não está na Constituição federal, para servir de modelo às cartas estaduais.

Doutrinas e votos que a representação destaca, não roboram a tese que pregoa e defende.

Desqualificam-na de ponta a ponta, pois emudecem, e ofuscam o argumento — Aquiles, de competir ao Governador o deslinde da controvérsia.

Basta ler, reler e tresler o que a representação transcreveu nesse sentido, para se dizer, redizer e tresdizer que as citas não avalizam a pretensão de dar, redar ou tresdar ao Chefe do Executivo a competência de resolver, em qualquer grau da jurisdição administrativa, o dissídio, a divergência ou a controvérsia entre contribuinte e a Fazenda estadual.

O autor da representação quase não resfoigou, retilhando em doze páginas a mesma matéria de limitação ao constituinte estadual na obra elaborativa da Constituição local.

Abriu revistas jurídicas, folheou a Constituição Federal, compulsou decretos editados pela União, percorreu obras de juristas, alinhou votos, e os invocou, para, com tudo isso, ter este suporte irrecusável: o constituinte estadual trabalha sobre modelos e paradigmas federais.

De fantasia em fantasia, de devaneio em devaneio, de artifício em artifício, sofisma, disfarça, e simula atribuições, arrogando-as a si, como se lhas houvessem subtraído contra a regra constitucional.

Não há engano irrelevável diante da Constituição Federal, mas sensível erroneidade de ardida preocupação de cointegrar totais atribuições na área do Executivo estadual.

A inconstitucionalidade carece ser manifesta, flagrante, incontestável, e tal não se vê no artigo 25, tanto mais quanto, de forma programática e

à feição do Governador, surge o parágrafo único, que complementa esse artigo, prescrevendo que "a lei disporá sobre a organização administrativa do Tribunal".

Não há ofensa ou vulneração a nenhum texto federal, resultando inócua e impertinente a arguição, desprovida de fundamento e alicerce constitucional.

3. *Deputado Estadual e Prefeito de estâncias hidrominerais, ou de áreas de interesse de segurança nacional: artigo 29*

O artigo 29 da Carta estadual reza que perde o mandato o deputado que se investir nas funções de ministro de Estado, secretário de Estado, prefeito da Capital, ou de estâncias hidrominerais, ou de áreas de interesse da segurança nacional.

A representação anseia por erradicar do texto a parte referente a "prefeito de estâncias hidrominerais, ou de áreas de interesse da segurança nacional", por lhe parecer contrária às regras da letra "g", do item VII, do artigo 10, e do artigo 36, da Lei maior.

Inegável é a curialidade da inclusão das duas hipóteses questionadas no artigo em pauta.

A pecha de inconstitucionalidade material e formal que se lhes lançou, é irrelevável, pois a inclusão não excedeu a esfera da competência legislativa, nem reexcedeu a medida retraçada à independência e harmonia dos Poderes.

Ao censor prazem essas arguições, com que, a torrentes, fio a fio e de cabo a cabo, pontilha os textos da Carta estadual.

A competência executiva não é inconfineda, e, por maior ampliamen- to que se lhe dê, não abrange em nenhum ponto a compatibilidade do deputado exercer as funções de prefeito de estâncias hidrominerais e áreas de interesse da segurança nacional, sem perda do mandato.

É ininvalidável todo o texto do artigo 29, porque as expressões acrescentadas não são espoliatórias da harmonia entre os Poderes, nem lhe afasta a característica de um todo orgânico, ou conjunto inteiriço.

O acréscimo no corpo da norma não a inconstitucionaliza mas, antes, assegura ao deputado direito nato e indefrandável de ser ministro, ou secretário, prefeito da Capital, nas estâncias hidrominerais e nas áreas sinaladas como de segurança nacional.

Se ao deputado é lícito e legítimo ser prefeito da Capital, por que se lhe recusar a faculdade de exercer atividades prefetoriais naquelas estâncias, ou áreas de segurança?

Fora dessa concepção realista, é preciso ir ao superlativo do so- fisma, para espriar a idéia de inconstitucionalidade de uma norma sã e intocável.

4. *Solicitação pela Assembléia Legislativa de intervenção federal: item XIV, do artigo 35*

O acuso da representação é contra a norma que assina à Assembléia o direito de solicitar intervenção federal.

A contradita da representação respeita à privacidade do Legislati- vo estadual pedir a intervenção, "nos casos previstos nesta Constitui- ção".

Na expressão aspada, está o quinau que a representação supõe dar à redação.

Palmatória em punho, o censor busca, a seu modo, corrigir o texto em confronto, e vai alardeando a inconstitucionalidade, que não se con- segue descobrir.

A questão não é de cotejo, mas de simples interpretação.

É erronia assoalhar que a Assembléia Legislativa tomou para si a competência privativa de solicitar a intervenção federal.

Só torturada hermenêutica gera esse raciocínio, desaceitável a to- dos os títulos.

Os casos de atribuição do Judiciário estão previstos e determinados.

A Carta estadual esmiúça-os, e pormenoriza, sem minimizar os dos outros dois Poderes.

Quem tem olhos de ver, não terá dúvida de que a expressão "nos casos previstos nesta Constituição" traz um sentido claro, que não tolda o pensamento: é o sentido de que pode solicitar intervenção nas hipóte- ses permissivas, nas circunstâncias constitucionalmente consentidas ou autorizadas.

A Assembléia Legislativa, portanto, não se apossa, não se apropria, não se arroga de poderes ou faculdades que lhe não pertencem, mas fica apenas no que é seu, no que lhe compete, no que lhe cabe, segundo os casos previstos na Carta estadual.

Não há reparos a fazer à semântica, ou às expressões empregadas: a Assembléia, como quer a Constituição, maneja suas atribuições sem lesar, ou malferir alheias competências.

É inequívocável a legitimidade da regra censurada.

5. *Iniciativa do Tribunal de Contas: artigo 42*

Impugna-se a parte final do artigo 42, que cuida da iniciativa das leis, dando-lha, também, ao Tribunal de Contas.

Exprobra-se a tolerabilidade constitucional de ter esse Tribunal jus àquela iniciativa, à semelhança do que ocorre com o Tribunal de Justiça.

Eis mais outra iconoclastia da representação a querer insular, ou matar uma das iniciativas no processo legislativo.

Não se pode ignorar que se trata de iniciativa constitucionalmente outorgada ao órgão de controle da administração financeira e orçamentária, ao qual, tanto quanto ao Tribunal de Justiça, cabe, no âmbito de sua autonomia, propor a criação ou extinção de cargos de seus serviços auxiliares e a fixação dos respectivos vencimentos.

Sair de lança em riste contra preceito que vige em todas as constituições estaduais, e de todo necessário à existência de um organismo indispensável à vida republicana, é ter condenável afoiteza.

Fica incomprovada e nua a impugnação, pela sua impossibilidade evidente com o Código fundamental.

Deve-se, portanto, inesitantemente concluir pela legitimidade da iniciativa deferida ao Tribunal de Contas.

6. *Iniciativa de leis sobre organização administrativa: inciso IV, do artigo 43*

O artigo 43 adnumera os casos da iniciativa das leis cabíveis na competência exclusiva do Governador.

Dentre eles, inclui o que dispõe sobre a organização administrativa.

Consoante com o modo de considerar da representação, o último caso dissimula, e encobre, enorme inconstitucionalidade, dada a inexistência de regra análoga na Lei máxima.

A estruturação, o funcionamento e as atribuições dos órgãos da administração impendem na competência do Executivo, segundo o disposto no artigo 81 da Carta magna.

Não se compreende, ao demais, a procura de classes de palavras, de expressões, de termos, que em nada modificam o conteúdo dos textos, para se questionar sobre a sua validade.

Causam espanto a preocupação da crítica e da censura, e o ímpeto ou desenvoltura de desvaliar o que é constitucional.

Estarrece sobreposse esse dissentir daquilo que é certo e seguro.

Inexiste inconstitucionalidade, que a fantasia entretém, para gáudio de fértil imaginação.

Não se explica a cata de nugas e escaparatas, para nelas e neles assentar a arguição de inconstitucionalidade.

7. *Reserva de unidades residenciais para venda a trabalhadores sindicalizados no Estado: artigo 128*

A disposição inquinada de espúria pela representação insere-se nas disposições transitórias, e é basilarmente programática.

Dela se lê que a Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro reservará unidades residenciais, numa proporção de vinte por cento, para venda a trabalhadores sindicalizados no Estado.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (36), 1980.

E determina que a venda se fará através de entidades de classes, e na forma estabelecida em lei.

Está visto, claramente visto, que a cláusula final do texto — “na forma que a lei estabelecer” — retira à norma o caráter de obrigatoriedade, afastando-lhe a possibilidade de invadir a esfera executiva, e tornando-a imune de ferimento do princípio que rege a harmonia dos Poderes.

É regra que depende de outros textos jurídicos, de iniciativa do Executivo, para passar de preceito abstrato a preceito concreto, de possível e imediata execução.

Não se trata, pelo exposto, de disposição auto-executável ou auto-aplicável, bastante em si, mas, de *lex imperfecta*.

O preceito criticado, por sem dúvida ou entredúvida não se deixou macular pelo vício da inconstitucionalidade, que, em verdade, não chegou alcançá-lo.

Atente-se neste fato inalterado a todo e qualquer argumento: o dispositivo atacado arrola-se entre os de cunho programático, com execução possível só no porvir, quando editada e em vigor a norma que o vier completar.

8. *Irradiação dos expedientes inicial e doutrinário da Assembléia: artigo 248*

A Carta estadual, nas Disposições Transitórias, houve por bem consignar que os trabalhos plenários da Assembléia Legislativa, pertinentes aos expedientes inicial e doutrinário, serão irradiados pela emissora Roquete Pinto, cabendo ao Presidente da Casa requisitar-lhe idênticos serviços de transmissão das solenidades oficiais.

Pespega-lhe a representação três inconstitucionalidades: a primeira é a de vício da iniciativa constitucional, por ser a Rádio entidade do Executivo, integrada na Administração direta, como órgão da Secretaria de Educação; a segunda é a de impossível utilização pelo Legislativo de emissora do Executivo, pela despesa pública que acarreta; a terceira é a de criação de tema de telecomunicação, envolvendo matéria do monopólio legislativo da União.

Nenhuns desses argúidos pecados enodoam a norma censurada.

Prescreve o artigo impugnado que os trabalhos de plenário serão irradiados por empresa de rádio, de propriedade do Estado.

Se o Estado se constitui de três Poderes, dentre os quais um — o Legislativo — precisa dos serviços da Roquete Pinto, e o outro — o Executivo — tem a administração dela, não se concebe a recusa peremptória do segundo, pelo seu chefe, em dar, ou em locar aqueles serviços ao primeiro, com o qual tem o dever de conviver pacífica e harmoniosamente.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (36), 1980.

A divisão orgânica que se fez dos Poderes, não os insula, nem os mantém rivais, em constantes disputas e permanentes turras.

Expressões naturais e necessárias da mesma autonomia, eles se separam para o exercício dessa autonomia, sem todavia, prejudicá-la.

Os limites constitucionais destinam-se a fixar-lhes as esferas de atuação, a congruência, a concordância, o relacionamento harmônico.

Deles se exige unidade de ação ou como me rendeu ensejo de escrever em *O Pensamento Político Universal e a Constituição Brasileira*, eles se ajudam, e se auxiliam, e se desdobram numa cooperação que fotografa esta realidade tangível — há entre eles verdadeira interdependência.

É singular a postura radical do Executivo, a sua posição de intransigência, a sua atitude irreconciliável, como se defrontasse um adversário ou inimigo.

Se não pode o Executivo dar de borla, ou seja, gratuitamente, os serviços ao Legislativo, caber-lhe-á com este contratá-los, sem objetivar lucros, por se tratar de ajuste de interesse público.

O texto não ordena gratuidade, senão a transmissão radiofônica limitada dos trabalhos legislativos.

O verbo "requisitar", cujo emprego está no parágrafo único do artigo questionado, diz respeito unicamente à irradiação de solenidades oficiais.

Requisitar, solicitar ou exigir algo para um serviço público, como seja a divulgação de solenidade relevante, não exprime abuso, nem representa ilegalidade.

A Constituição Federal é completamente silente sobre a matéria em discussão.

Ao titular do Executivo, em face disto, ao invés de suscitar inconstitucionalidades duvidosas, andaria de boa sombra compondo situações, congraçando pontos de vista, acordando vontades, e harmonizando interesses.

O diálogo que norma o nosso tempo entre Executivo e Legislativo — pouparia o dissenso e reduziria qualquer mora na solução do assunto.

Raia pelo absurdo avocar contra a disposição impugnada a regra da alínea "i", do inciso XVII, do artigo 8.º, da Constituição federal.

É que não se legislou sobre matéria de telecomunicação, como propala a representação com manifesto equívoco.

O artigo questionado apenas cuidou da utilização da emissora, para fins lícitos e de interesse público.

Libelar contra ele por crime de tríplice inconstitucionalidade, é ato de lesa-bom senso.

Não existe legalidade ofendida, ou vício a expurgar.

9. Em remate

Não há obra humana sem erros; os defeitos que acaso eivam ou porventura inquinam a Carta estadual, deverão ser lançados à conta de precipitação, ou de natural desencontro de opiniões, jamais unanimificáveis numa assembléia de quase uma centena de representantes.

Note-se que os constituintes não embeberam a pena só de tinta espúria, como também não deixaram de jurar no modelo federal.

Fizeram cabedal das ponderações que se lhes apresentaram e não raro como que empunharam a lança de Aquiles, dotada daquele condão de curar as próprias feridas que abria.

Vem de molde ressaltar que urge levantar forte muralha contra os pregões de inconstitucionalidades imaginadas.

Só é anticonstitucional o que transpõe os limites impostos pela Constituição federal.

A declaração de inconstitucionalidade não prescinde de completa clareza, que há de haver entre normas tidas por conflitantes ou colidentes.

A presunção anda sempre a favor dos textos contestados, cuja inconstitucionalidade não for daquelas que levam a evidência até à palpabilidade.

É o meu parecer, salvo melhor juízo.

Rio de Janeiro, 18 de dezembro de 1975

IVAIR NOGUEIRA ITAGIBA