

Relator: Exmo. Sr. Ministro Moreira Alves
Representante: Procurador-Geral da República
Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23-7-1975.

Arguição de inconstitucionalidade dos arts. 15, 29 (parcial), 35, inciso XIV (parcial), 42 (parcial), 43, inciso IV (parcial), 128 e 248.

Procedência para o fim de ser declarada a inconstitucionalidade dos artigos mencionados, salvo quanto ao art. 43, inciso IV (parcial), que não está eivado de vício de inconstitucionalidade.

1. Por meio desta representação, esta Procuradoria-Geral submeteu a esse Excelso Pretório a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 15, 29 (parcial), 35, inciso XIV (parcial), 42 (parcial), 43, inciso IV (parcial), 128 e 248, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975, atendendo à solicitação do Exm.º Sr. Governador daquela unidade federativa.
2. Seguindo a ordem em que estão mencionados no item anterior deste parecer os artigos impugnados, passamos a examinar, em seguida, as alegadas inconstitucionalidades.
3. Dispõe o art. 15:

“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.

Parágrafo único. A lei disporá sobre a organização administrativa do Tribunal de Impostos e Taxas.”

Cabe, inicialmente, salientar que esse artigo está correlacionado com o art. 35, inciso VII, letra “b”, daquela Carta Estadual, que condiciona a escolha dos membros daquele “Tribunal” à aprovação prévia, por voto secreto, da Assembléia Legislativa, cuja inconstitucionalidade também foi argüida na Representação n.º 940.

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

Fazemos essa referência para assinalar que, sem dúvida alguma, o que se pretendeu com os aludidos preceitos foi solapar a competência constitucional do Governador do Estado, restringindo-lhe os poderes inerentes ao seu cargo.

Ao assim proceder, o legislador estadual extravasou, a nosso ver, dos limites de sua atuação, olvidando preceitos insculpidos no modelo federal.

Com efeito, da mesma forma que, no plano federal, “o Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado” (art. 73 da E.C. n.º 1/69), na órbita estadual, sê-lo-á pelo Governador, com a ajuda dos Secretários.

Como agente político, o Chefe do Executivo, tanto federal quanto estadual, encarna o exercício de um dos Poderes do Estado de forma suprema e impessoal, devendo exercer pessoalmente e com privatividade as atribuições e prerrogativas inerentes ao seu cargo, com ressalva apenas daquelas que podem ser conferidas a seus auxiliares diretos e outras autoridades que lhes estão subordinadas. Por situar-se no cume da pirâmide administrativa, enfeixa todos os poderes dos órgãos situados em plano hierárquico inferior, não podendo nenhuma atividade executiva lhe ser subtraída senão por texto constitucional federal.

É nessa linha de raciocínio e inspirado nos princípios informadores do nosso sistema constitucional que o art. 170 do Decreto-Lei n.º 200, de 25-2-67, preceitua que:

“O Presidente da República, por motivo relevante de interesse público, poderá avocar e decidir qualquer assunto na esfera da Administração Federal.”

4. Este é o teor do art. 29, cuja parte grifada estaria eivada de inconstitucionalidade:

“Art. 29 — Não perde o mandato o deputado investido nas funções de Ministro de Estado, Secretário de Estado, Prefeito da Capital ou de Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional, considerando-se licenciado durante o respectivo exercício.”

Conforme se vê, o legislador local ampliou os casos de investidura de deputado estadual em funções do Poder Executivo, previstos na Constituição federal (E.C. n.º 1/69, art. 36, em sua redação dada pela E.C. n.º 3/72). Ao fazê-lo, atingiu a princípio constitucional federal imposto aos Estados (E.C. n.º 1/69, art. 13, I, c/c art. 10, VII, “g”). Além disso, esqueceu do parágrafo único do art. 6.º da E.C. n.º 1/69, que veda, salvo as exceções previstas na própria Carta Magna, ao cidadão investido na

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

função de um dos Poderes, exercer a de outro. Portanto, bolpeou forte, a um só tempo, a estrutura organizacional e funcional dos Estados brasileiros.

5. Assim, rezam o art. 35, *caput*, e seu item XIV:

"Art. 35 — Compete *privativamente* à Assembléia Legislativa:

XIV — solicitar a intervenção federal nos casos previstos nesta Constituição";

Alega-se que o texto grifado viola matéria de reserva constitucional federal, consubstanciada nos arts. 10 e 11, § 1.º, da Lei Magna.

A nosso ver, procedem os argumentos aduzidos pelo Exm.º Sr. Governador do Estado, nestes termos (fls. 19-20):

"5.2 — A disciplina da intervenção federal nos Estados é, portanto, matéria de *reserva constitucional federal*. Todos os casos de sua ocorrência estão ali previstos, descabendo qualquer enunciação na Carta estadual, como explicitado na parte grifada do inciso XIV sob exame.

5.3 — Ademais, como se vê do artigo 11 da Carta Federal, a competência para solicitar intervenção federal não é privativa da Assembléia Legislativa, cabendo também sua invocação pelos Poderes Judiciário e Executivo. Assim, a expressão *privativamente* do *caput* do artigo 35 da Carta Estadual, aplicada ao inciso XIV, padece do vício de inconstitucionalidade.

5.4 — Por último, o caráter culminante dos textos constitucionais não admite a existência de contradições internas. O vocábulo *privativamente*, ora atacado, abre flagrante conflito com as prescrições dos artigos 70, XI e 112, III da mesma Carta Estadual, que dizem:

"Art. 70 — Compete *privativamente* ao Governador do Estado:

XI — solicitar a intervenção federal no Estado, nos termos da Constituição Federal;"

"Art. 112 — Compete ao Tribunal de Justiça:

III — solicitar a intervenção no Estado para garantir o livre exercício do Poder Judiciário, nos termos desta Constituição e da Constituição Federal;"

6. O art. 42, cuja parte grifada é objeto de impugnação, tem esta redação:

"Art. 42 — A iniciativa das leis cabe a qualquer deputado ou comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Contas."

Afigura-se-nos, aqui também, procedente a arguição. As regras atinentes ao processo legislativo constantes do modelo federal são de obrigatoria observância pelos Estados (E.C. n.º 1/69, art. 13, III). Ao tratar da iniciativa das leis, o texto federal não a confere ao Tribunal de Contas (E.C. n.º 1/69, art. 56), tanto mais que, sendo este órgão auxiliar do Poder Legislativo (E.C. n.º 1/69, art. 72), é expresse, no tocante a ele, caber a iniciativa das leis só a seus membros ou comissões (E.C. n.º 1/69, art. 56).

7. Estatui o art. 43, cuja expressão "a organização administrativa", referida no seu item IV, é tachada de inconstitucional:

"Art. 43 — É da competência exclusiva do Governador a iniciativa das leis que:

IV — disponham sobre a *organização administrativa*, os serviços públicos, o regime jurídico do Ministério Público e da Assistência Judiciária e dos ocupantes de cargos, funções ou empregos públicos, bem como o provimento, a estabilidade, a aposentadoria dos servidores civis, reforma e transferência de militares para a inatividade."

Sustenta a eminente autoridade, a quem coube a iniciativa da apresentação, inexistir regra análoga na Carta Maior e que isso seria imprescindível para salvar o texto impugnado, pois a matéria pertine à independência e harmonia dos Poderes.

A nosso ver, improcedem os argumentos colacionados pelo Exm.º Sr. Governador, tanto mais porque, ao contrário do aduzido por S. Ex.ª, existe preceito expresse na Constituição Federal, conferindo igual atribuição ao Sr. Presidente da República. Trata-se do art. 57 e seu item IV, segundo os quais "é da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa das leis que... disponham sobre organização administrativa".

Diante disso, reveste-se, no nosso entender, de plena constitucionalidade a expressão impugnada.

8. É, ainda, acusado de inconstitucional o teor do art. 128, que apresenta esta redação:

"A Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro reservará, obrigatoriamente, da sua programação, vinte por cento, no mínimo, das unidades residenciais construídas, para a venda a trabalhadores sindicalizados no Estado, através das respectivas entidades de classe, na forma que a lei estabelecer."

A nosso ver, não procede a alegação, feita nas informações, de que a norma em apreço seria programática. Não. Ela estabelece, de forma expressa, obrigação: reserva de vinte por cento, no mínimo, das unidades residenciais construídas, para a venda a trabalhadores sindicalizados no Estado.

Na realidade, sendo a Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro sociedade de economia mista, há de reger-se, na consonância do § 2.º do art. 170 da E.C. n.º 1, de 1969, "pelas normas aplicáveis às empresas privadas, inclusive quanto ao direito do trabalho e ao das obrigações". Daí ter inteira razão o Sr. Governador ao assinalar que, em seus lineamentos básicos, está aquela entidade regida pelo direito comercial societário e que (fls. 24) "dispor, em lei estadual, a forma de atuação de uma entidade comercial viola o *privilégio federal*, consagrado no art. 8.º, XVIII, letra "b", da Lei Magna" (deve ser item XVII e não item XVIII).

Está, ainda, certa, no nosso entender, aquela ilustre autoridade quando argumenta que melhor sorte não teria o preceito se se encarasse a COHAB-RJ como mero ente administrativo, pois, nesse caso, estaria o legislador local a invadir campo reservado à Administração. De fato, dispor acerca da distribuição de unidades residenciais implica subtrair do Poder Executivo prerrogativa inerente ao seu poder de gestão.

Por isso, o preceito epigrafado está, a nosso ver, inteiramente contaminado de inconstitucionalidade.

9. Finalmente, atribui-se a eiva de inconstitucionalidade ao art. 248, que apresenta o seguinte conteúdo:

"Os trabalhos de Plenário da Assembléia Legislativa, relativos aos expedientes inicial e doutrinário, serão irradiados pela Rádio Roquete Pinto.

Parágrafo único. O Presidente da Assembléia Legislativa requisitará os serviços da Rádio Roquete Pinto para a irradiação de solenidades oficiais do Poder Legislativo, a serem realizadas no Plenário."

Como esclarece a eminente autoridade que teve a iniciativa da representação, a Rádio Roquete Pinto é entidade do Poder Executivo, integrada na Administração direta.

Diante disso, o legislador estadual, ao impor restrições ao exercício do poder de gerir os seus negócios, invadiu área própria do Poder Executivo (E.C. n.º 1/69, art. 73), atentando contra o princípio da independência e harmonia dos Poderes estaduais (E.C. n.º 1/69, arts. 10, VII, "c", e 6.º, c/c art. 13, I).

Isto posto, é de ser acolhida, nesse ponto, a arguição de inconstitucionalidade.

10. Por fim, cabe salientar que, na elaboração deste parecer, consideramos o teor das informações que acompanham a Representação n.º 940 ("xerox" em anexo). Isso em virtude de equívoco da ilustre autoridade informante, perceptível à primeira vista d'olhos, consistente na troca das informações: as que acompanham a Representação n.º 939 concernem à 940 e vice-versa.

11. Pelos fundamentos mencionados, o parecer é no sentido de que a presente ação seja julgada procedente, para o fim de ser declarada a inconstitucionalidade dos arts. 15, 29 (parcial), 35, inciso XIV (parcial), 42 (parcial), 128 e 248, e improcedente quanto ao art. 43, inciso IV (parcial), que se nos afigura constitucional, todos preceitos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23 de julho de 1975.

Brasília, 26 de abril de 1976

ANTÔNIO DE PÁDUA RIBEIRO

Procurador da República

Aprovo:

HENRIQUE FONSECA DE ARAÚJO

Procurador-Geral da República