

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Ementa — Representação que argüi a inconstitucionalidade de dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada em 23-7-75.

— São inconstitucionais os seguintes dispositivos da Constituição Estadual em causa:

a) artigo 15 e seu parágrafo único, por ofensa ao artigo 57, I, combinado com o artigo 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69;

b) as expressões “ou de Estâncias Hidrominerais ou de áreas de interesse de Segurança Nacional” do artigo 29, por violação do artigo 35, I, combinado com o artigo 13, VIII, da Emenda Constitucional n.º 1/69;

c) as expressões “organização administrativa” do inciso IV do artigo 43, por implicarem restrição ao preceituado no artigo 56 da Constituição Federal, a ser observado pelas Constituições Estaduais, por força do artigo 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69;

d) artigo 128, por ofensa ao § 2.º do artigo 170 da Emenda Constitucional n.º 1/69; e

e) artigo 248 e seu parágrafo único, por violação do artigo 57, II, combinado com o artigo 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

— Constitucionalidade das expressões “privativamente” e “nos casos previstos nesta Constituição” contidas, respectivamente no caput e no inciso XIV do artigo 35, bem como no artigo 42, uma vez que, segundo o modelo federal, aos Tribunais de Contas Estaduais cabe a iniciativa das leis a que se refere o artigo 115, II, da Constituição Federal.

Representação por inconstitucionalidade que se julga procedente, em parte.

* Acórdão publicado no D.J. de 22-9-78, p. 7.307.

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, julgar procedente, em parte, a representação, para declarar a inconstitucionalidade da Constituição de 23-7-75, do Estado do Rio de Janeiro, nas disposições seguintes:

a — art. 15 e seu parágrafo único, vencidos os Mins. Leitão de Abreu, Rodrigues Alckmin, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto;

b — art. 29 — quanto às expressões “ou de Estâncias Hidrominerais ou de áreas de interesse da Segurança Nacional”;

c — inciso IV, do art. 43, quanto às expressões “organização administrativa”;

d — art. 128;

e — art. 248 e seu parágrafo único, vencidos os Mins. Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto.

2 — Rejeitar a argüição de inconstitucionalidade do art. 35, caput e seu inciso XIV e do art. 42.

Brasília-DF, 31 de março de 1977.

THOMPSON FLORES

Presidente

MOREIRA ALVES

Relator

Relator: O Sr. Ministro Moreira Alves

Representante: Procurador-Geral da República

Representada: Assembléa Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Moreira Alves — 1. Por solicitação do Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro, a Procuradoria-Geral da República arguiu a inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição daquele Estado, promulgada a 23 de julho de 1975:

- a) — “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”;

- b) — “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” (a arguição se limita às expressões grifadas);

- c) — “art. 35 — Compete *privativamente* à Assembléa Legislativa:

.....
XIV — solicitar a intervenção federal nos casos previstos nesta Constituição” (a arguição se adstringe às expressões grifadas);

- d) — “art. 42 — A iniciativa das leis cabe a qualquer deputado ou comissão da Assembléa Legislativa, ao Governador, ao Tribunal de Justiça e ao Tribunal de Contas” (a arguição se limita às expressões grifadas);

- e) — “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” (a arguição se cinge às expressões grifadas);

- f) — “art. 128 — 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”; e

- g) — “art. 248 — Os trabalhos de Plenário da Assembléa Legislativa, relativos aos expedientes inicial e doutrinário, serão irradiados pela Rádio Roquete Pinto.

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

2. Solicitadas informações à Assembléa Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, esta as prestou a fls. 38 e seguintes. Por equívoco, porém, as informações, embora se referissem à presente representação, examinaram os artigos da Constituição Estadual cuja inconstitucionalidade foi argüida na Representação n.º 940, razão por que, a fls. 100, determinei que fosse juntada aos autos fotocópia das informações prestadas na Representação n.º 940 e que, em verdade, diziam respeito a esta Representação.

Nas informações, a Assembléa Legislativa do Estado do Rio de Janeiro rebate as arguições de inconstitucionalidade, juntando parecer do Dr. Ivair Nogueira Itagiba, onde se alega, em síntese:

- a) — quanto ao artigo 15:

.....
— não há inconstitucionalidade, porque “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”, bem como porque “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*”;

b) — quanto ao artigo 29:

— “a pecha de inconstitucionalidade material e formal que se lhes lançou, é irrelevável, pois a inclusão não excedeu a esfera da competência legislativa, nem excedeu a medida retraçada à independência e harmonia dos Poderes”; ademais, “se ao deputado é lícito e legítimo ser Prefeito da Capital, por que se lhe recusar a faculdade de exercer atividades prefetoriais naquelas es-tâncias, ou áreas de segurança?”;

c) — quanto ao artigo 35, XIV:

— inexistente a inconstitucionalidade porquanto “é errônea a asseclhar que a Assembléia Legislativa tomou para si a competência privativa de solicitar a intervenção federal”, “mas fica apenas no que é seu, no que lhe compete, no que lhe cabe, segundo os casos previstos na Carta estadual”;

d) — quanto ao art. 42:

— é legítima a iniciativa deferida ao Tribunal de Contas, pois “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”;

e) — quanto ao art. 43, inciso IV:

— improcede a arguição porque “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”;

f) — quanto ao art. 128:

— não é inconstitucional, porque se trata de norma programática, em 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”; e

g) — quanto ao art. 248:

— inexistem os vícios que a representação vislumbra nesse dispositivo, pois “o texto não ordena gratuidade, senão a transmissão radiofônica limitada dos trabalhos legislativos”; “requisitar, solicitar ou exigir algo para um serviço público, como seja a divulgação de solenidades relevantes, não exprime abuso, nem representa ilegalidade”, e “não legislou sobre matéria de telecomunicação, como propala a representação com manifesto equívoco.”

3. A fls. 90/98, assim se manifesta a Procuradoria-Geral da República, em parecer do Dr. Pádua Ribeiro:

“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 Exmo. Sr. Governador daquela unidade federativa.

Seguindo a ordem em que estão mencionados no item anterior deste parecer os artigos impugnados, passamos a examinar, em seguida, as alegadas inconstitucionalidades.

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.

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 privacidade 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 25-1-67, preceitua que:

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

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

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 Exmo. Sr. Governador do Estado, nestes termos (fls. 19-20):

"5.2 — A disciplina de 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;”

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 obrigatória 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 expresso, no tocante a ele, caber a iniciativa das leis só a seus membros ou comissões (E.C. n.º 1/69, art. 56).

Estatui o art. 43, cuja expressão “a organização administrativa”, referida no seu item IV, é taxada 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 representação, 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, im procedem os argumentos colacionados pelo Exmo. Sr. Governador, tanto mais porque, ao contrário do aduzido por S. Exa., existe preceito expresso 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.

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.

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.

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.

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.”

4. É o relatório.

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

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves (Relator) — 1. O primeiro dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro que a presente representação inquina de inconstitucional é o artigo 15, cujo teor é este:

“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”.

Sustenta o suscitante — no que é acompanhado pelo parecer da Procuradoria-Geral da República — que o dispositivo em causa restringe o exercício, em toda sua plenitude, do Poder Executivo pelo Governador, afastando-se, assim, da posição que a Constituição Federal, no artigo 73, atribui ao Presidente da República, e sendo, por isso, inconstitucional.

A argumentação, *data venia*, não procede. Não é essencial à Chefia do Poder Executivo ter de decidir, necessariamente, em último grau, todas as controvérsias administrativas. Mesmo a lei ordinária pode estabelecer, sem qualquer eiva de inconstitucionalidade, que não caberá recurso hierárquico contra a decisão de determinado órgão administrativo colegiado ou de certa autoridade inferior ao Chefe do Poder Executivo. É isso o que ocorre com relação ao Conselho de Contribuintes no plano federal, quando a decisão é unânime em favor do contribuinte.

A questão, porém, tem de ser encarada sob outro ângulo.

O dispositivo em causa encerra norma sobre processo administrativo tributário, sendo, portanto, norma de natureza tributária.

Ora, pelo artigo 57, I, da Emenda Constitucional n.º 1/69, é da competência exclusiva do Presidente da República a iniciativa de leis que “disponham sobre matéria financeira”.

Não define a Constituição o que venha a ser, para esse efeito, matéria financeira.

Tendo em vista a finalidade a que visa o texto constitucional — dar ao Executivo a direção da política financeira, e, conseqüentemente, tributária — a expressão “leis que disponham sobre matéria financeira” está empregada em sentido amplo, abarcando as normas de direito financeiro, e, portanto, de direito tributário.

O disposto no artigo 55, II, segundo o qual o Presidente da República poderá expedir decretos-leis sobre “finanças públicas, inclusive normas tributárias” não significa que, quando a Constituição alude a matéria financeira, exclua de seu âmbito a matéria tributária. A explicitação con-

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

tida no inciso II do artigo 55 se deve à circunstância de que houve controvérsia sobre o sentido do dispositivo correspondente na Constituição de 1967 (art. 58, II), que só se referia a "finanças públicas".

A expressão "leis que disponham sobre matéria financeira" vem da Constituição de 1946 (art. 67, § 1.º), que não mais distinguiu, como fazia a Constituição de 1934 (art. 41, § 1.º) "matéria fiscal e financeira".

Aludindo ao artigo 67, § 1.º, da Constituição de 1946, escreve Amílcar Falcão (*Introdução ao Direito Tributário*, págs. 53/54, Ed. Financelras S.A., Rio de Janeiro, 1959), invocando Aliomar Baleeiro.

"A elaboração da lei tributária, como, aliás, das leis sobre matéria financeira, está disciplinada de modo particular na nossa Constituição, cujo artigo 67, § 1.º, preceitua caber a sua iniciativa ao Presidente da República e à Câmara dos Deputados.

O preceito fala em lei sobre matéria financeira, o que abrange não só a lei que institui tributos, inclusive parafiscais, como a norma geral de direito tributário".

Por outro lado, não me parece exata a distinção que faz Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969*, tomo III, 2.ª ed., págs. 164 e segs., Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1973) entre "lei de matéria financeira" e "lei de direito financeiro", no tocante à iniciativa a que alude o artigo 57, I, da Emenda n.º 1/69, para dizer que lei que permite a emissão de papel-moeda ou a criação ou diminuição de taxa é lei de matéria financeira, ao passo que lei que estabelece como se há de fiscalizar cada emissão é lei de direito financeiro.

Se o artigo 57, I, da Emenda Constitucional n.º 1/69 visa a dar ao Executivo a direção da política financeira, esse objetivo só será atingido se as normas de direito financeiro em geral (inclusive as de direito tributário que disciplinem o processo administrativo tributário) forem abrangidas pela expressão "leis que disponham sobre matéria financeira", para o efeito da iniciativa.

Por entender assim, considero que a matéria sobre que versa o dispositivo em causa é objeto de lei ordinária da competência exclusiva do Executivo Estadual, a qual não pode ser restringida por preceito constitucional estadual que não encontre símile na Constituição Federal. Julgo, pois, inconstitucional o artigo 15 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por ofensa ao art. 57, I, combinado com o artigo 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

2. Argüi-se, também, a inconstitucionalidade das expressões "ou de Estâncias Hidrominerais ou de Áreas de Interesse da Segurança Nacional"

contidas no artigo 29 da Constituição Estadual em causa, o qual tem a seguinte redação:

"Art. 29 — Não perde o mandato o deputado estadual 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."

Procede a arguição de inconstitucionalidade.

O art. 13, VIII, da Emenda n.º 1/69 determina a observância, pelos Estados-Membros, da aplicação aos deputados estaduais do disposto no art. 35 e seus parágrafos, no que couber.

Ora, o artigo 34, I, "b", da Constituição Federal proíbe aos deputados e senadores, desde a expedição do diploma, a aceitação ou exercício de cargo, função ou emprego remunerado em qualquer pessoa jurídica de direito público. Esse dispositivo se coaduna com o artigo 6.º, que estabelece o princípio da independência e harmonia dos Poderes — e que tem de ser respeitado pelos Estados-Membros, por força do artigo 13, I, combinado com o artigo 10, VII, "c" —, e em cujo parágrafo único se dispõe que, salvo as exceções previstas na Constituição Federal, quem for investido na função de um deles não poderá exercer a de outro. Por sua vez, o artigo 35, I, determina que perderá o mandato o deputado ou senador que infringir qualquer das proibições estabelecidas no artigo anterior (inclusive, portanto, as do inciso I, b, do artigo 34). Constitui, porém, exceção a essas proibições o disposto no *caput* do artigo 36 da Constituição Federal, que preceitua, na redação dada pela Emenda n.º 3/72: "Não perde o mandato o deputado ou senador investido na função de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Prefeito da Capital". Entre essas exceções, não se encontra a de Prefeito de Estância Hidromineral ou de Área de Interesse da Segurança Nacional, razão por que, com relação a essas funções, persiste a vedação a que alude o artigo 35, I.

3. A presente representação também ataca as expressões grifadas no *caput* e no inciso XIV do artigo 35 da Constituição Estadual em causa:

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

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

O parecer da Procuradoria-Geral da República se manifesta pela inconstitucionalidade dessas expressões, endossando as considerações feitas pelo suscitante da representação, e que são estas:

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

“Art. 35 — Compete *privativamente* à Assembléa 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 Exmo. 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 Assembléa 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” (fls. 93/94).

Não se me afigura inconstitucional o termo *privativamente*, constante do *caput* do artigo que trata das matérias de competência privativa da Assembléa Estadual. Sua exclusão do texto implicaria desfigurar o sentido de todo o dispositivo referente à competência *privativa* do Poder Legislativo Estadual. Observe-se, também, que, mesmo no tocante à sua conjugação com o disposto no inciso XIV, tem aquela expressão a sua razão de ser, quando for o caso de intervenção federal a ser solicitada pela Assembléa Estadual. Com essa interpretação — que é, aliás, a que decorre da interpretação sistemática do próprio texto constitucional estadual, que alude à competência dos demais Poderes para solicitar a intervenção federal quando for o caso —, afasta-se a pretendida eiva de inconstitucionalidade.

No tocante às palavras finais do inciso XIV, em exame, é certo que não cabe à Constituição Estadual prever os casos em que poderá ocorrer a intervenção federal, matéria essa privativa da Constituição Federal. Inconstitucionalidade, porém, ocorreria se a Constituição Estadual prevísse, como caso de intervenção federal, hipótese não contemplada na Constituição Federal. O artigo em que ocorresse essa previsão em desconformidade com a Constituição Federal seria inconstitucional. No caso, todavia, a representação não aponta dispositivo nesse sentido, mas ataca, sob o aspecto formal, a expressão “nos casos previstos nesta Constituição”. Não acolho a argüição, uma vez que o texto impugnado é suscetível de interpretação que o compatibiliza com a Constituição Federal, embora persista a redação imperfeita, o que não é reparável por meio de representação de inconstitucionalidade. E essa interpretação é a de que os casos previstos na Constituição Estadual são os mesmos que se encontram previstos no texto próprio, que é a Constituição Federal.

4. A representação impugna, ainda, as expressões “e ao Tribunal de Contas”, que se encontram no artigo 42 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual assim está redigido:

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

A meu ver, improcede, nessa parte, a representação.

Com efeito, embora o artigo 56 da Emenda Constitucional n.º 1/69 não alude ao Tribunal de Contas como órgão a quem cabe a iniciativa das leis, refere-se ele, contudo, aos Tribunais Federais com jurisdição em todo o território nacional. Ora, no âmbito da União Federal, a esses Tribunais Federais se dirige a competência a que alude o artigo 115, II, da Constituição Federal ("propor ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos"). E o artigo 72, § 1.º, determina que o Tribunal de Contas da União exerce, no que couber, as atribuições previstas nesse artigo 115. Por isso, o Decreto-Lei n.º 199, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União — e, note-se, embora editado na vigência da Constituição Federal de 1967, os textos desta, a esse propósito, são substancialmente os mesmos que os que se encontram na Emenda n.º 1/69 —, por isso, repito, o Decreto-Lei n.º 199, em seu artigo 32, V, coloca, na competência do Tribunal de Contas da União, a iniciativa legislativa a que se refere o artigo 115, II. No mesmo sentido, manifesta-se a doutrina, como se vê em Pontes de Miranda, (*Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1, de 1969*, tomo III, 2.ª ed., pág. 255, Rev. dos Tribunais, São Paulo, 1973):

"A semelhança do que se passa com os outros Tribunais, o Tribunal de Contas . . . propõe ao Poder Legislativo a criação ou a extinção de cargos e a fixação dos respectivos vencimentos. . . ."

A Constituição Estadual, portanto, seguiu, nesse ponto, o modelo federal.

5. Ataca, também, a representação a expressão "organização administrativa" que se encontra no inciso IV do art. 43 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, e que tem esta redação:

"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."

O parecer da Procuradoria-Geral da República se manifesta pela improcedência, nesse ponto, da representação, com a seguinte argumentação:

"Sustenta a eminente autoridade, a quem coube a iniciativa da representação, 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, im procedem os argumentos colacionados pelo Exmo. Sr. Governador, tanto mais porque, ao contrário do aduzido por S. Exa., existe preceito expresso 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" (fls. 95/96).

Com a devida *venia*, há equívoco nessa argumentação. O item IV do artigo 57 da Emenda n.º 1/69 não alude à organização administrativa federal, mas apenas à do Distrito Federal e dos Territórios. Trata-se, portanto, de preceito excepcional, para atender a peculiaridades que só existem no âmbito da União — o Distrito Federal e os Territórios —, e que, portanto, não pode servir de paradigma para os Estados-Membros, com base na vinculação estabelecida pelo artigo 13, III, da Emenda n.º 1/69.

A meu ver, a expressão impugnada padece da eiva de inconstitucionalidade, pois, por meio dela, se amplia a esfera de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, o que não é possível de ser feito por Constituição Estadual. Com efeito, o artigo 57 da Constituição Federal constitui exceção ao princípio geral contido no artigo 56, pois retira dos outros Poderes a iniciativa das leis a que alude. A ampliação, por Constituição Estadual, das leis de iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo implica, por conseguinte, restrição ao preceito do artigo 56 da Constituição Federal, que, por ter de ser observado, *ex vi* do artigo 13, III, da Emenda n.º 1/69, pelas Constituições Estaduais, por elas não pode ser restringido.

6. A presente representação inquina, ainda, de inconstitucional o artigo 128 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o qual tem o seguinte teor:

"Art. 128 — A Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro reservará, obrigatoriamente, da sua programa-

ção, 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.”

Apreciando a arguição em causa, assim se manifesta o parecer da Procuradoria-Geral da República:

“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 *privilegio 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 ao Poder Executivo prerrogativa inerente ao seu poder de gestão” (fls. 96/97).

A meu ver, não há nenhum princípio constitucional federal que impeça que uma Constituição Estadual estabeleça normas restritivas à atuação administrativa de pessoas jurídicas de direito público, quer se trate de Administração Direta, quer de Administração Indireta. Não há que se falar, evidentemente, em violação do princípio da independência dos Poderes, pois a norma constitucional não emana de um dos três Poderes do Estado-Membro — o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário —, mas, sim, do Poder Constituinte derivado.

Acolho, porém, a primeira parte da fundamentação do parecer.

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

No que diz respeito à reserva da quota de vinte por cento, o dispositivo impugnado é de eficácia imediata, uma vez que, ao contrário do que sucede com a forma de venda, ela não depende de legislação ordinária.

Sendo norma de eficácia imediata, não pode deixar de levar em consideração a natureza jurídica atual da Companhia a que se dirige, e natureza jurídica essa cuja modificação não pode ser imposta pelo preceito constitucional em causa. Assim, e tendo em vista que a Companhia de Habitação Popular do Estado do Rio de Janeiro é sociedade de economia mista, julgo inconstitucional o artigo 128 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por entender que ele ofende o disposto no § 2.º do artigo 170 da Emenda n.º 1/69, que determina que as sociedades de economia mista se regem pelas normas aplicáveis às empresas privadas, normas essas que não se encontram na esfera de competência dos Estados-Membros.

7. A última das arguições contidas na presente representação é a da inconstitucionalidade do artigo 248 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Reza o citado dispositivo:

“Art. 248 — 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.”

Tenho por inconstitucional o *caput* e o parágrafo único do citado artigo 248 (a ambos se dirige a presente representação), não porque — como pretende o parecer da Procuradoria-Geral da República — haja violação do princípio da independência de Poderes (reporto-me ao que disse, a propósito, quando do exame do art. 128 da mesma Constituição Estadual), mas, sim, porque a norma ora analisada implica, necessariamente, aumento de despesa pública, quer no que diz respeito à irradiação a que alude o *caput* do artigo, quer no que concerne à que se refere o parágrafo único.

Assim, o dispositivo em causa viola o artigo 57, II, combinado com o artigo 13, III, da Emenda Constitucional n.º 1/69.

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

(Artigo 15)

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu** — Sr. Presidente, desejo examinar com mais vagar a questão atinente a saber se na matéria financeira se inclui a matéria tributária. Peço que seja sobrestado o julgamento da matéria até que, ainda no curso desta sessão, me ache habilitado a proferir o meu voto.

(Artigo 15)

VOTO

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu** — Não encontro incompatibilidade flagrante entre o disposto no artigo 15 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Rejeito, pois, neste ponto, a arguição de inconstitucionalidade.

VOTO

O Sr. **Ministro Djaci Falcão**: — Também acompanho o eminente Relator. Acho que a expressão matéria financeira é abrangente da tributária. Julgo inconstitucional o dispositivo.

(Caput do art. 35 — “privativamente”)

VOTO

O Sr. **Ministro Moreira Alves** (Relator) — Sr. Presidente, rejeito a arguição de inconstitucionalidade, porque considero que a palavra “privativamente” não é inconstitucional.

(Inciso XIV do art. 35 — “nos casos previstos nesta Constituição”)

QUESTÃO DE ORDEM

O Dr. **Advogado Roberto Paraiso Rocha** — Sr. Presidente, gostaria de prestar um esclarecimento sobre matéria de fato.

Tenho a impressão de que a representação não abrange a palavra “privativamente” — foi citada somente como argumento. A arguição de inconstitucionalidade se cinge somente à parte grifada do inciso XIV: “nos casos previstos nesta Constituição”.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** (Relator) — Mas o advérbio “privativamente” está grifado.

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

O Dr. **Advogado Roberto Paraiso Rocha** — Sim, mas só como argumento.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** (Relator) — Sr. Presidente, o problema é de redação. Eu não diria: art. 35, inciso XIV. Prefiro dizer: inciso XIV do art. 35.

Na Representação, está escrito: “... a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 15, 29 (parcial), 35, inciso XIV (parcial) ...” — e vem grifada a palavra “privativamente”, que está no caput do artigo, e a expressão “nos casos previstos nesta Constituição”, que está no inciso. Tive, então, de analisar o caput do artigo e seu inciso, sob pena de pecar por omissão. Por isso, considero que não é inconstitucional a expressão “privativamente”, e declaro agora, para que não haja dúvida.

(Inciso XIV do art. 35)

VOTO

O Sr. **Ministro Carlos Thompson Flores** (Presidente) — Como o eminente Relator, rejeito a argüida inconstitucionalidade.

(Art. 42)

VOTO

O Sr. **Ministro Carlos Thompson Flores** (Presidente) — Como o eminente Relator, rejeito a invocada inconstitucionalidade.

(Inciso IV do art. 43)

VOTO

O Sr. **Ministro Cordeiro Guerra**: — Sr. Presidente, acompanho o eminente Relator, porque, inclusive, tenho dúvidas se o texto não envolve atos de pura execução, de administração, dentro da estrutura da divisão de Poderes. Ao contrário do que pensa o eminente Relator, mais me parece que esse dispositivo visa a restringir as atribuições do Governador do que ampliá-las. Na realidade, quer impedir que ele exerça o poder de legislação de segundo grau, próprio de seus decretos administrativos regulamentares.

(Inciso IV do art. 43)

VOTO

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu** — Compete privativamente ao Presidente da República, nos termos do artigo 81, V, da Constituição Fe-

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

deral, dispor sobre a estruturação, atribuições e funcionamento dos órgãos da administração federal. Quer isso dizer que sobre essa matéria pode o Chefe do Poder Executivo dispor, de modo privativo, mediante decreto. É certo que não são seguros os limites dentro dos quais essa competência é exercitável, em caráter privativo, porquanto é inegável também que se não pode excluir de modo radical a competência organizacional que, em determinadas circunstâncias, cabe ao Poder Legislativo. No caso, porém, isso não está em causa. O que está em jogo simplesmente é a ampliação da competência do Governador do Estado, a quem se reserva, privativamente, a iniciativa de lei que disponha sobre essa matéria. Como essa competência não é atribuída, em tais termos, pela Carta Federal, ao Chefe do Governo, acompanho o voto do eminente Relator.

(Inciso IV do art. 43)

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — Acompanho o eminente Relator, julgando inconstitucional a expressão **organização administrativa**, contida no inciso IV do art. 43.

(Art. 128)

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — Acompanho o eminente Relator, julgando inconstitucional o art. 128.

(Art. 248)

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — Acompanho o eminente Relator, declarando a inconstitucionalidade do art. 248 e seu parágrafo único.

EXTRATO DE ATA

Rp. 939-RJ — Rel., Min. Moreira Alves. Rpte. Procurador-Geral da República. Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Repdo. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba).

Decisão: 1 — Julgaram procedente, em parte, a representação, para declarar a inconstitucionalidade da Constituição de 23-7-1975, do Estado do Rio de Janeiro, nas disposições seguintes:

a — art. 15 e seu parágrafo único, vencidos os Mins. Leitão de Abreu, Rodrigues Alckmin, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto;

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

b — art. 29 — quanto às expressões “ou de Estâncias Hidrominerais ou de áreas de interesse da Segurança Nacional”;

c — inciso IV, do art. 43, quanto às expressões “organização administrativa”;

d — art. 128;

e — art. 248 e seu parágrafo único, vencidos os Mins. Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto.

2 — Rejeitaram a arguição de inconstitucionalidade do art. 35, caput e seu inciso XIV e do art. 42.

Votou o Presidente. Ausente, justificadamente, o Min. Cunha Peixoto. Falaram: pelo Litisconsorte (Governador do Estado do Rio de Janeiro) o Dr. Roberto Paraíso Rocha e, pela Representada (Assembléia Legislativa do Estado) o Dr. Ivair Nogueira Itagiba. — Plenário, 31-3-77.

Presidência do Sr. Ministro Carlos Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Eloy da Rocha, Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antônio Nêder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra e Moreira Alves. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Cunha Peixoto. Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

ANTONIO CARLOS DE AZEVEDO BRAGA

Secretário

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