

ainda vasto campo aos poderes inerentes, a que se referiram ALEXANDER HAMILTON, MARSHALL e outros. E aos Estados foi deixado tudo quanto a Constituição não reservou explícita ou implicitamente à União.

Mas ninguém se iluda acêrca desses poderes remanescentes. Tão minuciosa é a lista das competências da União e tão meticulosa foi a Constituição Federal em traçar a organização dos Estados, que estes, na realidade, vivem comprimidos naqueles sapatinhos apertados que, outrora, atrofiavam os pés das mulheres chinesas e as embaraçavam na marcha.

Uma Constituição Estadual, no Brasil, dispõe sobre muito pouco, porque está adstrita às normas rígidas da Constituição Federal. Pior ainda, o Supremo Tribunal Federal, conhecendo de representação contra a Constituição do Rio Grande do Sul, adotou interpretação que sufoca qualquer impulso renovador, como seria o governo de gabinete, escolhido por aquêlê Estado.

A Constituição da Guanabara não poderá fugir à disciplina dura e estreita da Constituição Federal, embora seja um Estado bem diferente de todos os Estados. Dentro do possível, ela, todavia, fêz obra própria; e, a despeito de minha suspeição, talvez boa. Bem melhor do que as que a precederam.

A ORGANIZAÇÃO DOS PODERES NA CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DA GUANABARA

THEMISTOCLES CAVALCANTI
Da Universidade do Brasil

Uma das características do sistema federal é a coexistência, dentro de um mesmo Estado federal, de duas áreas políticas, representando, uma, a totalidade do poder estatal, e a outra, as diversas ordens parciais, que se distribuem pelos diversos Estados-membros.

A primeira apresenta a ordem total, a segunda, as diferentes divisões politicamente autônomas que se subordinam, naquilo que é geral, aos princípios fundamentais da ordem total, conservando o grau de autonomia política necessária à sua organização, ao seu governo, à sua administração.

Não existe uma hierarquia, em termos de subordinação, mas apenas níveis de competência diversos, reservado o primado, naquilo que interessa à ordem total, isto é, ao exercício da soberania, ao poder federal.

A hierarquia será apenas uma diferença de níveis na sua organização e nos seus instrumentos jurídicos e políticos.

Esta hierarquia não se define, portanto, em termos de subordinação ou de dependência, mas de conteúdo político, pelo primado do poder federal, soberano, na definição da organização federal e dos princípios que o estatuto federal julga essenciais para a harmonia dos poderes estaduais com a federação.

Por isso é que se pode dizer que uma das características do sistema federal é a coexistência de dois poderes políticos dentro da federação, um representando o poder total e soberano que comanda as grandes linhas do sistema e a ordem externa, o outro as ordens

parciais de cada um dos Estados membros do sistema federal. Aquê-
le estabelecendo as linhas mestras e o modelo do sistema político,
êste, gozando da autonomia necessária à sua vida política, à sua
organização, ao seu govêrno, à sua administração, ao seu processo
tributário, à sua justiça, à sua polícia, etc.

Sob certos aspectos, a federação é politicamente um sistema
descentralizado, pela coexistência de mais de um poder político
dentro do Estado, enquanto que o Estado unitário é politicamente
centralizado porque não divide o seu poder político com as unida-
des territoriais, que representam apenas divisões administrativas.

A medida e a proporção dessas relações não é a mesma em
todas as federações. Mas será assim em nossa federação em face
do que dispõe o art. 18 da Constituição Federal. Cada Estado se
regerá pela Constituição e leis que adotar, respeitadas os princípios
desta Constituição.

Esta dependência da Constituição estadual do modelo federal,
em alguns pontos essenciais, é que coloca os estatutos estaduais, de
alguma forma, em segundo plano, tornando a sua interferência em
certas áreas, como a da garantia dos direitos, a ordem econômica,
etc., inteiramente inócua, pela primado do poder federal em tudo
quanto diz respeito a essa área política e legislativa.

Uma das preocupações, portanto, de uma boa organização es-
tadual será a de estabelecer a perfeita adequação de sua estrutura
constitucional à posição do Estado no sistema federal, limitado às
suas tarefas essenciais, e a participação que deve ter no progresso
econômico e na vida social, política e cultural do país.

A autonomia dos Estados deve se afirmar pelas seguintes prer-
rogativas — art. 18 da Constituição Federal — auto-organização,
auto-govêrno e auto-administração, compreendido aqui também o
poder tributário.

A auto-organização se define em termos de capacidade para
elaborar a sua Constituição, respeitadas os princípios da Constitui-
ção Federal.

O auto-govêrno se traduz no direito de organizar os seus po-
dêres, dando-lhes competência para exercer integralmente as suas
funções.

Auto-administração, finalmente, é o poder de gerir os negócios
próprios ao Estado, aos seus serviços, a sua vida financeira, etc.

Não existe, entretanto, Estado, e ainda menos autonomia, sem
govêrno constituído e, por isso mesmo, o primeiro ato afirmativo
da autonomia, depois da Constituição, é a organização do seu go-
vêrno, o que, em termos amplos, significa a organização dos podê-
res do Estado.

Podêres do Estado são aquêles que exercem as funções supre-
mas de govêrno, cada qual na esfera da sua competência; funções
legislativas, funções executivas, funções judiciárias, em sua signifi-
cação mais ampla.

Existe em relação ao seu número e à sua natureza perfeita ho-
monímia entre os podêres federais e os dos Estados, dentro dos li-
mites e características próprias a cada estrutura.

Em suas origens e forma de composição também a assemelha-
ção é perfeita.

Como os podêres legislativo e executivo da União, a sua ori-
gem popular é fundamental, e o poder que exerce emana do povo
e em seu nome é exercido.

Apenas a sua competência é que difere porque diferentes são
as áreas de jurisdição do poder federal e as dos Estados — todos,
entretanto, representam a soberania popular.

Há equivalência nos podêres exercidos pela representação fe-
deral como estadual, se considerarmos a origem dêsse poder e a sua
investidura.

Todos são representantes da soberania popular, porque é a
mesma a origem popular da investidura pelo voto. A diferença
está na competência, nas atribuições, nas áreas em que exercem o
seu poder de jurisdição. Uns sôbre todo o território nacional, outros
sôbre as áreas territoriais dos respectivos Estados. Uns sôbre ma-
téria de competência da União, outros sôbre aquela matéria limi-
tada a cada Estado.

Os podêres são os mesmos quanto à autonomia, quanto à ple-
nitude de um exercício, sem subordinação hierárquica, sem depen-
dência.

O princípio da representação política será o mesmo, no plano
federal como no estadual. O sistema eleitoral será o mesmo, a in-
vestidura não difere. A diferença estará apenas na competência e
na área dentro da qual ela se exerce.

Em termos de poder a diferença está na medida da competên-
cia, na área dentro da qual ela se exerce e talvez, por isso mesmo,
há uma hierarquia na importância das funções.

A medida territorial das diferentes áreas não altera o conteúdo político de representação, subordina porém o exercício do poder estadual a uma área menor de competência porque representa uma ordem parcial mesmo fisicamente no sistema geral da Federação.

Mas, dentro da área do Território do Estado, os poderes se exercem em tôda a plenitude.

Os poderes do Estado, isto é, os órgãos que exercem as funções dêsse Poder, são o Governo do Estado.

Por isso mesmo, o legislativo, o executivo e o judiciário são elementos do Governo, porque exercem as funções correspondentes à natureza específica de cada um.

Governo é empregado na Constituição do Estado como o conjunto de poderes que exercem a autoridade suprema dentro do Estado. Cada um exerce um poder diferente, de acôrdo com a natureza das funções a êle atribuídas pela Constituição.

Cada poder, diferenciado pelas suas funções, é representado por seus órgãos.

O poder legislativo ou, como quer CARRÊ DE MALBERG, a função legislativa, é exercido pela Assembléia.

O poder executivo ou a função executiva, pelo Governador.

O poder judiciário pelos órgãos do poder judiciário: juizes e tribunais.

O texto constitucional obedeceu ao rigor técnico do sistema e das definições. Poderes — Governo — Órgãos.

Poder-se-ia discutir doutrinariamente o esquema, mas é incontestável que êle representa o pensamento político e constitucional dominante.

1.º) Na conceituação do Governo como conjunto dos representantes, dos órgãos e dos agentes que dirigem política e administrativamente o Estado.

2.º) Na diferenciação do Governo pelos poderes a que correspondem as diferentes funções de atividades do Estado.

3.º) Na caracterização dos órgãos que devem exercer os diferentes poderes do Estado.

Pode se confundir Governo com administração, Governo com poder executivo, mas são posições particulares que não se justificam no direito constitucional moderno, porque Governo significa o conjunto dos poderes que exercem a direção do Estado.

Na nossa terminologia constitucional, freqüentemente Governo significa poder executivo.

Em sentido contrário, corroborando o entendimento que confunde Governo com qualquer dos poderes, deve-se mencionar o art. 6.º da Constituição de 1891, quando tratava da intervenção nos Estados.

Ali se dizia que o Governo Federal não poderia intervir nos Estados, salvo nos casos mencionados.

Ora, Governo Federal não poderia ser somente o poder executivo, mas qualquer um dos poderes, pois que qualquer dêles poderia provocar a intervenção. Dizia RUI BARBOSA, analisando o texto, que outro não poderia ser o sentido de Governo, senão qualquer dos poderes.

Governo é o exercício da autoridade política — pode compreender ou o conjunto de órgãos que a exerce ou apenas aquêle que o exerce de modo mais efetivo.

A Constituição da Guanabara colocou-se bem na doutrina moderna, tornando efetiva a constituição do Governo, pela organização dos poderes do Estado. Governo não é somente o poder executivo, mas o conjunto de órgãos que exercem êsses poderes, considerados como funções legislativa, executiva e judiciária.

Expressa é a Constituição quando diz em seu art. 2.º que o Governo se compõe do legislativo, do executivo e do judiciário.

O primeiro poder organizado pela Constituição foi, na ordem, o legislativo, cujo órgão é a Assembléia Legislativa, que reúne os representantes do eleitorado do Estado, em número ali fixado.

O seu número é, no mínimo, de 50, fixando-se entretanto periodicamente na proporção de 1 para 20.000 eleitores ou fração, se exceder de 10.000, tendo-se em vista o eleitorado no último pleito.

Não parece êste o melhor critério, que permitirá um aumento desproporcionado do número dos deputados em relação às necessidades de uma Assembléia Estadual.

O problema, entretanto, das pequenas assembleias é extremamente delicado. Na sua composição freqüentemente não se acham representados setores de atividade correspondentes a tôdas as suas comissões técnicas, onde deve haver a presença de um mínimo de representantes habilitados para opinar com pleno conhecimento de causa.

Uma pesquisa que se fizer na composição das nossas Assembleias estaduais talvez nos conduzisse a uma conclusão que explicaria certamente a fragilidade de algumas.

Como órgãos legislativos que são, deveriam ser constituídas por um mínimo de pessoas cuja competência especializada cobrisse uma área definida, pelo menos nas suas comissões técnicas especializadas.

Na determinação da *competência da Assembléia*, procura a Constituição estabelecer as linhas gerais da função desse órgão no sistema estadual.

A primeira distinção na competência é entre aquela que ela exerce com exclusividade e aquela em que precisa da colaboração do Governador.

A primeira contém dispositivos comuns a tôdas as Assembléias, mas é preciso destacar alguns que se revestem de características especiais, como por exemplo: o art. 5.º — V — inclui entre as autoridades ou cargos cujo provimento depende de aprovação da Assembléia — os membros dos Conselhos de contribuintes, o que coloca esse órgão da instância administrativa em situação de preeminência, acima da hierarquia que lhe é geralmente atribuída, isto é, mera instância de recursos administrativos em matéria fiscal.

Pena é que não tivesse a Constituição aberto outras oportunidades à lei ordinária para estabelecer idêntica exigência em relação a outros cargos. É bem verdade que, no plano federal, essa competência tem sido reconhecida à lei ordinária.

O art. 5.º — VI — é igualmente novidade e permite, sem dúvida, controvérsia doutrinária. O dispositivo transplanta para a área estadual a competência dada ao Senado pelo art. 64 da Constituição Federal quando atribuída àquele órgão competência para suspender as leis declaradas inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal.

No caso, a Constituição estadual acrescenta “ou pelo Tribunal de Justiça”.

O dispositivo está bem na lógica do sistema porque não se pode negar à Assembléia estadual competência para suspender a execução das leis por ela votadas, quando julgadas inconstitucionais.

Pelo fato de estar a matéria na competência do Senado, o que parece, na prática, de eficácia discutível, não se pode deixar de aceitar, pelo menos, a competência concorrente.

Quanto à inclusão das decisões do Tribunal de Justiça como definitivas em matéria constitucional, nada impede, desde que não tenha havido recurso para o Supremo Tribunal Federal.

Na realidade, a eficácia das decisões definitivas do Tribunal do Estado, em matéria constitucional, no que se refere à legislação estadual, deve ser absoluta quanto à sobrevivência desses atos legislativos.

Não seria o Senado quem teria de completar a ação do Tribunal, mas o órgão legislativo, estadual, o mesmo que elaborou a lei considerada inconstitucional pelo poder judiciário.

A correspondência do dispositivo federal no plano estadual será, portanto, perfeitamente lógica, desde que definitiva a decisão, não tendo havido recurso para o Supremo Tribunal Federal. Necessário se torna, também, a verificação do *quorum* constitucional para a declaração de inconstitucionalidade.

As mesmas observações quanto à eficácia da iniciativa do poder judiciário, na determinação da providência, que será mera consequência da declaração de inconstitucionalidade, podem ser feitas à ação do Senado, no plano federal.

Parece-nos, entretanto, necessário o dispositivo que vem completar a eficácia das decisões judiciais de inconstitucionalidade, quando definitivas.

O Art. 5.º — XVI refere-se às Comissões parlamentares de inquérito, matéria tratada no § 5.º do seu art. 4.º onde se obriga sob as penas da lei o comparecimento de autoridades, servidores e quaisquer pessoas convocadas.

Refere-se naturalmente o preceito constitucional à Lei federal n.º 1.579, de 18 de março de 1952, que estabelece não só processo judicial para tornar efetiva a convocação, mas também as penas criminais ali previstas contra os recalcitrantes.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é hoje pacífica na matéria. Seria iludir a própria finalidade dessas Comissões permitir que as testemunhas se recusem a depor e dizer a verdade sobre o que sabem a respeito dos fatos investigados.

Foi mais explícita do que a Constituição Federal, mas obedeceu à definição da lei federal que melhor explicou os objetivos e finalidades dessas Comissões.

Na competência legislativa é preciso pôr em destaque:

1.º) a referência expressa em seu art. 6º — II, a programas financeiros plurienais, o que alarga a conceituação do orçamento, permitindo que, a seu lado, seja aprovado plano mais amplo de ação governamental;

2.º) a exigência da lei especial não somente para fixação de vencimentos mas também de quaisquer proventos, conforme reza, sem obedecer, aliás, à boa terminologia administrativa, o art. 6.º — III — que emprega o vocábulo *proventos*, usado somente para a inatividade; melhor teria sido "*vantagens*", que corresponde às diversas gratificações.

Nesse particular a Constituição trouxe uma inovação incluída em seu art. 7.º § 2.º, que só permite o aumento de vencimentos e proventos para o ano seguinte, a fim de que o aumento da despesa esteja previsto no orçamento, evitando-se os aumentos de surpresa sem maior exame dos recursos financeiros disponíveis.

3.º) estabeleceu ainda a Constituição as condições segundo as quais o poder executivo poderá, através de regulamentação legal — Art. 6.º — V:

- a) fixar preços ou tarifas de serviços públicos;
- b) alienar, ceder, arrendar, adquirir ou desapropriar imóveis.

Trata-se aqui de estabelecer princípios normativos e critérios gerais, a serem atendidos pelo executivo na sua regulamentação.

É um preceito salutar que permite respeitar uma área própria ao poder executivo, ao mesmo tempo que se reserva à Assembléia a faculdade de estabelecer as diretrizes e manter a orientação de sua política legislativa.

Técnica inovadora sem dúvida foi a do art. 9.º onde a Constituição reuniu os problemas relacionados com a votação, não somente fixando os diferentes *quorum* mas também os casos em que ela deveria ser secreta. Previu a Constituição alguns casos em que ela deveria ser secreta. Previu ainda a Constituição alguns casos em que a Assembléia ficaria proibida de deliberar — sendo as deliberações, portanto, nulas por inconstitucionais. São elas as seguintes:

- a) "matérias pertinentes a servidores públicos 180 dias antes das eleições estaduais — antecipando-se o que se pretende agora praticar na legislação federal;
- b) alterar as propostas orçamentárias — reduzindo a receita ou aumentando as despesas;
- c) emendar a Constituição durante o estado de sítio.

Finalmente, simplificou-se o processo legislativo, dispensando de segunda discussão e votação os projetos aprovados em primeira votação por 2/3 dos votos dos membros da Assembléia, o que retira

da ordem do dia uma infinidade de projetos aprovados sem maior controvérsia.

Se essas inovações não representam efetivamente uma reforma do poder legislativo, o que se tornaria inócua porque esta pressupõe também uma reforma de composição e de estrutura, permitindo a utilização integral dos elementos que devem integrar o legislativo, elas constituem, entretanto, medidas e providências que facilitam o processo legislativo e tornam mais racionais os sistemas adotados para a eficácia do trabalho daquele órgão.

São simplificações no processo e na forma de apresentar o problema legislativo.

Outras inovações poderiam ser feitas, no sentido de racionalizar o poder legislativo, tornando a sua tarefa legislativa mais eficaz. Mas essas reformas dependeriam de certas revisões na sistemática da Constituição Federal, que se poderiam enquadrar naquilo que se tem chamado "reforma do regime".

Entre essas medidas estaria a delegação legislativa, nas suas diferentes modalidades.

O *Poder Executivo* não tem, em sua organização e funcionamento, maiores dificuldades. Na realidade os problemas constitucionais e legais ligados à sua atividade oferecem menos complexidade do que o poder legislativo.

Nota-se desde logo, porém, uma diferença na sua conceituação daquela que se encontra no texto federal.

Aqui se diz que o poder executivo é exercido pelo Presidente da República, enquanto que na Constituição estadual se diz — o Governador com a cooperação das Secretarias de Estado.

A sua expressão política é menor, e grande a significação de sua tarefa administrativa. Os seus secretários devem constituir parte de uma equipe que coopera, intimamente, com a sua tarefa.

Isto não significa nenhuma redução da competência administrativa dos Ministros de Estado. Mas, na verdade, os Secretários nos Estados se acham muito mais próximos do Governador na sua tarefa administrativa.

Politicamente a ação do Governador é limitada e a sua projeção na política nacional não se verifica e ainda menos na internacional, senão em função de sua personalidade. A liderança do poder federal e principalmente do Presidente da República é cada vez maior no sistema federativo.

Nos Estados a primeira pessoa é certamente o Governador, quem tem a cooperação de um secretariado por êle escolhido e de sua confiança.

Para atender a um certo equilíbrio político e obter uma maioria na Assembléa, freqüentemente o Governador é levado a distribuir pelos partidos que o apóiam as diversas secretarias. Mas são fraquezas do sistema que podem ser contornadas por uma sábia orientação administrativa.

Entre as condições para candidatar-se a Governador existe uma que sofre natural impugnação porque importa em nova causa de inelegibilidade — a residência no Estado por mais de cinco anos.

Por mais justificada que seja a condição, ela, sem dúvida nenhuma, invade uma área reservada à legislação federal — assim tem decidido o Supremo Tribunal Federal e reconhecemos com sólidos fundamentos constitucionais.

A exigência não deixa de ter a sua boa justificativa. Por isso mesmo, registro eleitoral ou o domicílio eleitoral por cinco anos no Estado onde se vai concorrer ao pleito, constitui hoje condição prevista na legislação federal.

A fórmula é justa e estabelece uma vinculação do candidato, como político, ao Estado onde vai pleitear o voto do eleitorado.

Criou também a Constituição o cargo de vice-governador, a quem cabe substituir o Governador nas suas faltas e impedimentos, licenças e substituição no caso de vaga. É, portanto, a qualquer tempo quem deve completar o mandato quando, por qualquer motivo, não o possa fazer o Governador.

Tenho as minhas reservas quanto à conveniência da existência do vice, que, a meu ver, só se justifica em regime de coincidência de mandatos entre os membros dos poderes legislativo e executivo.

Sob o ponto de vista político, a sua existência é motivo de perturbações e atritos; administrativamente, não se compreende um vice-governador que assume por um pedaço de mandato, pedaço sempre exíguo, que não lhe permite realizar nenhuma obra pública.

Corresponde, por vêzes, apenas à derrubada de uma situação a curto prazo.

Lógicamente somos contra a coincidência dos mandatos.

Na prática, essa coincidência nada significa sob o ponto de vista do apoio político-partidário.

A substituição em caso de vaga somente se dará quando ocorrer na segunda metade do período; no caso contrário, proceder-se-á à eleição do Governador para o tempo restante, permanecendo o mesmo vice-governador.

A confusão político-partidária nos casos executivos pode ocorrer, como se vê, freqüentemente, o que representa uma concepção isenta de lógica e falta de compreensão do sistema.

O art. 31 define os crimes de responsabilidade, mas em vez de repetir o preceito federal, traz nova contribuição, geralmente com o propósito de ajustar a relação de fatos considerados criminosos à atividade do Governador na área estadual.

Poderia a questão sugerir algumas controvérsias, mórmente depois que a lei federal regulou os processos de responsabilidade contra os governadores dos Estados, saindo dos limites do Govêrno Federal.

De nossa parte a orientação seguida pela Constituição estadual não nos causa maior impressão em face da doutrina que vimos sustentando de que o processo de responsabilidade é eminentemente político, quer na conceituação dos crimes ou das faltas, quer no seu processo. Política é a sua origem, política é a sua finalidade, político é o seu objetivo, político é o Tribunal, políticos são aquêles sôbre os quais incide o procedimento. É tão político que a sua iniciativa esbarra com injunções que o tornam as mais vêzes impraticável.

Penais podem ser as normas gerais de processo, as razões que inspiram a formulação das faltas, geralmente sem as características de *tipicidade* rigorosa que bem definem as infrações penais.

Muito haveria que dizer nesse capítulo que serviu a uma das mais renhidas lutas políticas na Constituinte, como a fazer prever as numerosas tentativas que se registram em período constitucional para a derrubada do Governador através do *impeachment*.

O que pleitearia a minoria na Constituinte era um *quorum* mínimo para o afastamento do Governador, do exercício do cargo, bem como para a sua *condenação*.

Na verdade, no regime presidencialista essa deposição do Governador por maioria simples não tem sentido e facilmente corrompe o processo mesmo de responsabilidade, desfigurando o próprio processo político, em que se relegam a um segundo plano os meios de prova, para se dar uma prevalência absoluta ao voto político, através uma maioria sem expressão.

Como processo político, a condenação do Governador, por maioria, constituiria uma solução perigosa, sujeitando o seu mandato, conquistado pelo voto direto, aos azares de composições políticas sem expressão e, muitas vezes, ocasionais.

Afinal de contas, sob o ponto de vista da prova e da justiça da condenação, as maiorias políticas são insensíveis, porque outras razões políticas e de interesse justificam as suas decisões.

Os *Secretários de Estado*, no sistema constitucional da Guanabara, estão qualificados como os responsáveis pelos diferentes setores do Governo denominados "Secretarias", com as respectivas unidades administrativas. São elementos de cooperação com o Governador, na direção dos negócios públicos.

Não exclui essa cooperação evidentemente um grau de subordinação hierárquica.

Ainda aqui a Constituição exige, para exercer o cargo de Secretário do Governo, com rigor certos requisitos, nem sempre encontrados em diplomas semelhantes, como a condição de brasileiro nato e de residência no Estado.

Creio haver excesso na exigência, que não será inconstitucional porque a matéria pode ser colocada na área da competência da Constituição do Estado, mas nada justifica a proibição da escolha de um técnico que viva em outro Estado para cooperar na administração.

Trata-se evidentemente de uma concepção falsa inspirada no interesse dos partidos locais de participarem do Governo. A limitação reduz a área de concorrência, o que dá ao texto sentido mesquinho na construção constitucional.

A condição de brasileiro nato também não se justifica, embora se inclua nas limitações para escolha dos Ministros de Estado.

Por outro lado, é plenamente razoável a extensão para os Secretários do Governo dos impedimentos e prescrições estabelecidas para os Deputados.

Da mesma forma é o § 3.º do art. 32 que estabelece, em linhas gerais, a posição dos Secretários de Estado no Governo da seguinte maneira:

1 — Quanto às suas funções:

- a) como executor da política administrativa e dos serviços e unidades administrativas, de acordo com a orientação do Governador;

- b) como subscriptor dos atos do Governador relacionados com os negócios da Secretaria respectiva e com êle correspondente;
- c) como responsável pela atividade normativa complementar, expedindo instruções para execução das leis e regulamentos;
- d) como colaborador na administração financeira, preparando o projeto orçamentário da parte que couber a cada Secretário, não somente no que diz com a despesa, mas também com a receita.

Como Secretários do Governo são obrigados a comparecer à Assembléia quando convocados, para expor ao legislativo qualquer assunto, mediante solicitação prévia, à semelhança do que ocorre com os Ministros de Estado em relação ao Congresso.

Como Secretários, finalmente, são responsáveis por seus atos e solidariamente com o Governador quando com êle subscrevem o ato por sua ordem.

Nos crimes comuns terá fôro especial que será o Tribunal de Justiça.

Em dispositivo especial permite a delegação da competência administrativa aos Diretores, por ato expresso e autorização do Governador.

Essas minúcias revelam cuidado na solução de problemas administrativos, com repercussões constitucionais. Elas permitem também contornar algumas definições de inconstitucionalidade, nem sempre legítimas, mas frequentemente perturbadoras para os leigos.

São também fatos concretos, arguições feitas na prática administrativa e que o constituinte teve a oportunidade de contornar prevendo a solução.

Na organização do *poder judiciário* a Constituição adotou um processo muito flexível que permite largas possibilidades à lei ordinária na estruturação do aparelho judiciário.

Determinou, por isso, o seguinte:

São órgãos do Poder Judiciário:

- I — o Tribunal de Justiça;

- II — os tribunais criados por lei ordinária, abrindo oportunidade para os Tribunais de Alçada e outros que a evolução do sistema judiciário exija;
- III — os juizes e tribunais de primeira instância, facultados também outros pequenos tribunais necessários eventualmente, notadamente em matéria criminal;
- IV — O Tribunal Militar e os Conselhos de Justiça para a Polícia Militar.

Criou ainda o Conselho da Magistratura, de que trataremos adiante.

Permitiu expressamente a alçada quanto ao valor e matéria bem como a delimitação territorial da competência (talvez dissesse melhor, a jurisdição) de juizes e tribunais, ressaltando sempre a competência do Tribunal de Justiça sobre todo o Estado.

Finalmente permitiu a especialização das Câmaras dos Tribunais, inclusive para as causas da Fazenda Pública.

Deixou, assim, à lei ordinária uma larga margem para prover uma organização judiciária do Estado, dentro de um largo processo de descentralização.

Manteve-se o ingresso na magistratura por concurso de títulos e provas expressamente.

Procurou-se encontrar inconstitucionalidade na exigência do contínuo exercício por cinco anos para a aquisição de vitaliciedade.

Mas é preciso defender o texto mostrando que o ingresso na magistratura vitalícia é que se fará por concurso, o que não exclui o estágio por cinco anos.

Essa investidura é permitida pelo art. 124 — XI da Constituição Federal, que admite a criação de juizes temporários que poderão substituir os juizes vitalícios.

O máximo de flexibilidade foi atingido nesse capítulo, deixando à lei ordinária uma longa margem de competência para estruturar os órgãos do poder judiciário do Estado.

Uma das criações da Constituição foi o Conselho da Magistratura, órgão de vigilância da vida judiciária, com poderes para eliminar os erros e abusos que fôssem apurados aplicando as sanções cabíveis.

Cabe-lhe, ainda, a supervisão administrativa, no que diz com a instalação condigna dos serviços judiciários, para o perfeito anda-

mento dos feitos e normalidade de funcionamento dos órgãos judiciários.

Nas suas atribuições ainda se encontram a prática dos atos de nomeações, promoções, demissão e medidas disciplinares, licenças e aposentadorias dos funcionários da Secretaria dos tribunais.

Conhecer das reclamações contra os juizes; apurar a integridade dos magistrados, propor e expedir as instruções para a correção periódica e geral do fôro.

Propor através do Tribunal e da Assembléia a revisão do regime de custas.

Esse preceito constitucional, já regulamentado por lei, é da maior importância, se mais não fôra pela soma de seus poderes e pela sua composição — do Presidente e vice-Presidentes do Tribunal de Justiça, o corregedor e dois desembargadores mais antigos e dois eleitos pelo Tribunal, ao todo oito membros.

O capítulo relativo aos serventuários da Justiça provocou forte celeuma diante da proposta de oficialização imediata da Justiça.

A solução radical dificilmente poderia ser tomada. A modificação do regime implicaria em um forte impacto dificilmente apreciável em prazo curto. Transferir sem maior exame o encargo da manutenção dos serviços para o Estado seria transferir encargos sem conhecer com antecedência a receita correspondente, o que constituiria uma temeridade.

Impunha-se entretanto, desde logo, estabelecer um regime jurídico para os titulares e serventuários da justiça, prevendo as formas de acesso, provimento, direitos e garantias. Esse regime deveria ser baseado no sistema de mérito, assegurando ao mesmo tempo a todos uma justa remuneração.

Com isto desapareceria o paternalismo peculiar aos officios de justiça entre nós. Poucos se comparam da transformação realizada nesse setor e de como nos desprendemos de um sistema de certa forma odioso, porque baseado em privilégios, para penetrar em um sistema de direito.

A passagem para uma oficialização já representa um outro movimento mais radical e que, a meu ver, há de ser realizado progressivamente pela oficialização de certos setôres em que mais se impõe a organização dos serviços pelo Estado, para depois ir se ampliando até abranger todo o sistema judiciário.

Eis, em rápida síntese, como foram organizados pela Constituição os poderes do Estado.

Cada um dêles representa uma manifestação da atividade do Estado. São podêres porque representam manifestações dos órgãos que comandam a vida do Estado, naquilo que é essencial à ação política.

E nisso é que se distingue o poder político dos órgãos menores da administração ou da atividade judiciária.

E voltamos aqui às nossas considerações iniciais — o que caracteriza o poder do Estado no sistema federativo é a pluralidade do poder político exercido em dois planos: poder de legislação, poder de governo, poder de jurisdição.

Cada Estado da Federação representa uma parcela do poder total do Estado, que se desdobra nas ordens parciais que constituem as autonomias políticas locais.

Êsses podêres encontram a sua origem na própria Constituição Federal, quando concede autonomia aos Estados.

A Constituição Estadual teve a preocupação de restringir-se aos justos limites da competência dos Estados, subordinando-se à Constituição Federal. Dentro da sua área, entretanto, tornou explícito o que apenas se achava delineado pelo texto federal.

No capítulo dos podêres do Estado, deu sentido científico e sistemático aos seus preceitos, quando julgou necessário conceituar o que precisava ser definido na sistemática do regime disciplinado pela Constituição.

A estrutura criada é flexível, equilibrada e satisfaz às finalidades de uma boa estrutura política.

A maioria dos problemas que afligem o funcionamento regular dos podêres foram bem atendidos pela Constituição, que deixou larga margem à lei ordinária, notadamente no que se refere ao poder judiciário, que abriu ao legislador largas perspectivas para as reformas que exigem a nova organização judiciária.

O ORÇAMENTO DO ESTADO DA GUANABARA

JOÃO LYRA FILHO

Ministro do Tribunal de Contas do
Estado da Guanabara

O orçamento do Estado da Guanabara, como os orçamentos dos demais Estados-membros, dos Municípios, do Distrito Federal e da própria União, subordinam-se às normas constantes da Constituição do país e da Lei Federal n. 4.320, de 17 de março de 1964 (Constituição Federal, art. 5.º, item XV, alínea b; art. 22 e parágrafo único; arts. 73 a 75; Constituição Estadual, art. 19).

A subordinação é extensiva “às entidades autárquicas ou paraestatais, inclusive de previdência social ou investidas de delegação para arrecadação de contribuições parafiscais da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, ressalvados os ajustamentos às respectivas peculiaridades” (Lei Federal n. 4.320, artigos 107 e 110).

A legislação ainda não dirimiu as controvérsias doutrinárias, ou terminológicas, relativas ao emprêgo das palavras *autarquia* e *entidade paraestatal*. Ela própria é contraditória em variados acentos, como no caso mesmo do art. 107, da Lei n. 4.320.

Suponho prosperar o juízo de que as entidades paraestatais, ao contrário das autarquias, são pessoas jurídicas de direito privado incumbidas do desempenho de serviços do interesse público. As sociedades de economia mista, por exemplo, ou a nossa própria Universidade, organizada em fundação, são entidades paraestatais. Mas constitui desacerto pretender-se subordinar as finanças e a contabilidade a cargo de pessoas jurídicas de direito privado aos critérios determinados às pessoas jurídicas de direito público.