

— torna-a permanente, com vigência também para os futuros casos de disponibilidade.

17. O legislador constituinte estabeleceu imediata igualação de vencimentos — vale dizer: atribuiu vencimento de valor mais alto àqueles que o recebiam menor.

O dispositivo *umenta a despesa pública — matéria para a qual é exigida iniciativa do Chefe do Poder Executivo.*

O artigo impugnado afronta o ordenamento federal e repercute no erário.

A igualação de estipêndio de servidores dos antigos Estados é tarefa que demanda estudos aprofundados e está sujeita às possibilidades financeiras do novo Estado.

A própria Lei Complementar n. 20, de 1974, previu que o Plano de Classificação de Cargos seria implantado no prazo de 4 anos

“Atendida uma escala de prioridades, na qual se levarão em conta a existência de recursos para fazer face às respectivas despesas” (art. 18).

A situação do novo Estado jamais pode ser comparada com a dos demais Estados.

Basta que se atente para que o novo Estado só disporá da totalidade da sua principal receita — o ICM — depois de 4 anos (art. 24 da Lei Complementar n.º 20/74).

Assim, a imediata igualação de vencimentos e proventos cria problemas de ordem financeira que embaraçam o processo da fusão.

18. O artigo impugnado ofende, assim, especialmente, os princípios constitucionais federais constantes dos

- Art. 10, VII, letras “c” e “d”;
- Art. 13, I, II, III e V;
- Art. 57, I, II, IV e V;
- Art. 65;
- Art. 72, § 3.º;
- Art. 81, II;
- Art. 98, parágrafo único.

Brasília, 27 de abril de 1977.

ROBERTO PARAISO ROCHA
Procurador-Geral do Estado

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

Representante: Procurador-Geral da República

Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro

Representada: Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Assistentes Litisconsorciais: Luiz Carneiro Botelho, Paulo da Silva Fernandes, Paulo de Mello Kale, Sylvio Duarte Monteiro

Litisconsortes Passivos: Venâncio Pessoa Igrejas Lopes, Danillo da Cunha Nunes e Reynaldo Gomes Sant'Anna

EMENTA: — *Inconstitucionalidade — Representação do Procurador-Geral da República, argüindo a inconstitucionalidade dos artigos 16 (incisos VI e VII, letra “b”, este último na parte em que dispõe: “... ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais; 17 (parágrafo 4.º); 34 (inciso IV, na parte em que dispõe: “... bem como para a fixação de tarifas ou preços...); 48 (parágrafos 2.º e 3.º); 54 (parágrafos 3.º, 4.º e 7.º); 59 (na parte em que dispõe: “... integram as contas do Governador do Estado e...”); 63 (na parte em que dispõe: “... integrarão as do Governador do Estado e...”); 70 (inciso XIV, na parte em que dispõe: “... os planos de ação e os programas de trabalho...); 116 (parágrafo único, letra “e”); 118 (parágrafo 2.º); 125; 235 (na parte em que dispõe: “... farão jus a vencimentos iguais...”); e 236, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975.*

— *Declarada a inconstitucionalidade: do inciso VI do art. 16; da letra “b” (na parte impugnada), do inciso VII, do art. 16; do art. 19; dos parágrafos 2.º e 3.º do art. 48; dos parágrafos 3.º, 4.º e 7.º do art. 54; do art. 59 (na parte impugnada); do art. 63 (na parte impugnada); da letra “e”, do parágrafo único, do art. 116; do § 2.º do art. 118; e do art. 125.*

— *Rejeitada a representação quanto ao parágrafo 4.º do art. 17; inciso IV (na parte impugnada) do art. 34; inciso XIV (na parte impugnada) do art. 70; e art. 235 (também na parte que foi objeto de argüição).*

— *Julgada prejudicada a representação quanto ao art. 236. Representação julgada procedente em parte.*

Votos vencidos.

* Publicado no D.J. de 19-12-80, p. 10.939.

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

ACÓRDÃO

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 inconstitucionais os seguintes dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975; art. 59, na parte em que dispõe: "... integram as contas do Governador do Estado e...", por unanimidade de votos; e, por maioria, o inciso VI do art. 16; a letra "b" do inciso VII do art. 16, na parte em que dispõe: "... ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais"; art. 19; parágrafos 2.º e 3.º do art. 48; parágrafos 3.º, 4.º e 7.º do art. 54; art. 63, na parte em que dispõe: "... integrarão as do Governador do Estado e..."; letra "e" do parágrafo único do art. 116; parágrafo 2.º do art. 118; e art. 125; julgada prejudicada a Representação quanto à arguição de inconstitucionalidade do art. 238, por já ter sido objeto de decisão na Representação n.º 938 (Sessão de 11-12-1975).

Brasília (DF), 09 de novembro de 1977

THOMPSON FLORES
Presidente

CUNHA PEIXOTO
Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto: — O Professor Henrique Fonseca de Araújo, Procurador-Geral da República, com base no art. 119, inciso I, letra "I" da Constituição Federal, à vista da solicitação formulada pelo Governador do Estado do Rio de Janeiro, submete à apreciação do Supremo Tribunal Federal a arguição de inconstitucionalidade dos arts. 16, inciso VI, 16, inciso VII, letra "b", na parte que dispõe:

"... ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.";

17, § 4.º; 19; 34, inciso IV, na parte em que dispõe:

"... bem como para a fixação de tarifas ou preços...";

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

48, §§ 2.º e 3.º; 54, §§ 3.º, 4.º e 7.º; 59, na parte em que dispõe:

"... integram as contas do Governador do Estado e...";

63, na parte em que dispõe:

"... integrarão as do Governador do Estado e...";

70, inciso XIV, na parte em que dispõe:

"... os planos de ação e os programas de trabalho...";

116, parágrafo único, letra "e"; 118, § 2.º; 125; 235, na parte em que dispõe:

"... farão jus a vencimentos iguais...";

e 236, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975.

2. A solicitação está exposta e defendida no parecer emitido pelo Procurador-Geral da República, nos seguintes termos:

"O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro solicitou e esta Procuradoria-Geral, atendendo-o, representou ao Colendo Supremo Tribunal arguindo a inconstitucionalidade de dezoito dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975, quais sejam:

- Artigo 16, incisos VI e VII, "b" (parte grifada)
- Artigo 17, § 4.º
- Artigo 19
- Artigo 34, IV (parte grifada)
- Artigo 48, §§ 2.º e 3.º
- Artigo 54, §§ 3.º, 4.º e 7.º
- Artigo 59 (parte grifada)
- Artigo 63 (parte grifada)
- Artigo 70, XIV (parte grifada)
- Artigo 116, parágrafo único, "e"
- Artigo 118, § 2.º
- Artigo 125
- Artigo 235 (parte grifada)
- Artigo 236.

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

Requerida a suspensão da execução dos preceitos objeto da Representação, o Tribunal Pleno deferiu a liminar apenas quanto aos artigos 19, 34-IV, 48 - §§ 2.º e 3.º e 236, vencidos os eminentes Ministros Xavier de Albuquerque, Bilac Pinto e Eloy da Rocha.

O Suplicante requereu o seu ingresso no feito, na qualidade de litisconsorte ativo (fls. 52), baseando-se em precedentes da Corte.

Vieram aos autos as informações solicitadas à Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, informações alongadas em razão da natureza e extensão da Súplica.

Incumbe, agora, a esta Procuradoria-Geral emitir parecer após exaustiva análise dos textos inquinados de inconstitucionais.

Art. 16, incisos VI e VII, letra "b" (parte grifada).

Seu texto é o seguinte:

"Art. 16. É vedado ao Estado:

.....
.....

VI — conceder isenção de impostos, salvo os casos previstos nesta Constituição e na legislação federal, constitucional e complementar.

.....

VII — instituir impostos sobre:

.....

b) os templos de qualquer culto **ou serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.**

O inciso VI, vedando ao Estado conceder isenção de impostos, é inconstitucional porque o constituinte estadual está limitado pelo princípio de simetria ao padrão federal a que estão obrigados os Estados-Membros (arts. 13 e 200 da Constituição Federal). No caso, a isenção é uma decorrência da lei e não da Constituição; a imunidade sim, é de ordem constitucional.

Ora, relativamente à matéria financeira a iniciativa do processo legislativo é, na esfera federal, da competência exclusiva do Presidente da República (CF, art. 57, I). No âmbito estadual, essa competência deve ficar reservada também ao Chefe do Poder Executivo.

Dizer-se — como o faz a Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro — que o dispositivo constitucional impugnado não inicia qualquer lei, apenas veda ao Estado conceder isenção, ressalvados os casos previstos, tanto na Constituição Federal, quanto na legislação federal, constitucional e complementar, não ilide a inconstitucionalidade, que se nos afigura justamente por vedar ao Chefe do Poder Executivo estadual a iniciativa de conceder a isenção.

Aliomar Baleeiro (in **Direito Tributário Brasileiro**) ensina que "o fato de a isenção ser recomendada na Constituição, como p. ex., a dos gêneros de primeira necessidade em relação ao I.C.M. nas vendas a varejo (C.F., 1967, primitiva redação, art. 24, § 6.º), não a erigia em imunidade. Era apenas princípio programático que, por não ser auto-executável, dependeria sempre de lei do Estado, no caso desse exemplo". A **contrario sensu**, porém, a vedação de isenção — como está posta na Constituição Estadual — manietta o Governador quanto ao exercício, no particular, de suas prerrogativas constitucionais. A **isenção**, se inscrita na Constituição, não é auto-executável; entretanto a **vedação de isenção** o é; independerá de qualquer outra iniciativa, que, afinal, não poderia mesmo ser tomada.

Quanto ao **inciso VII**, valem os argumentos expendidos na apreciação do inciso VI no que tange à simetria recomendada pela Constituição Federal. E a regra federal análoga (C.F., art. 19, III, "b") é mais restrita. O texto em exame, certamente inspirado no art. 19, III "b" e "c" da C.F., não lhe seguiu todos os passos como deveria. Estendeu a imunidade que a Constituição Federal dá aos templos de qualquer culto também aos "serviços por eles mantidos...". Ora, a Constituição Federal, quando na letra "c" do artigo 19 concede imunidade ao "patrimônio", à renda ou aos serviços dos partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social ressalva que devem ser "observados os requisitos da lei"; e não fez restrições quanto aos serviços dos partidos políticos porque estes objetivam sempre uma só atividade: a política.

Quanto aos templos de qualquer culto, a imunidade há que se restringir ao templo e não estender-se aos serviços

e obras assistenciais dos religiosos que não representam em si mesmos a prática do culto.

Acrescente-se o argumento de que a impropriedade terminológica "serviços" no dispositivo que foge ao padrão federal, certamente criará restrições ao poder municipal de tributação de serviços.

E a Constituição Federal, no **caput** do art. 19, já incluiu os Estados-Membros nas imunidades cujos contornos são por ela traçados. Evidencia-se a inconstitucionalidade formal do acréscimo grifado.

A Assembléia Legislativa, em suas informações, argumenta que a lei é que regulamentará a isenção e é da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo dar início à elaboração legislativa. **Data venia**, não há que se falar aqui em **isenção** e sim em **imunidade**, que, já enfatizamos, é matéria constitucional.

Art. 17, § 4.º

Este é o seu texto:

"Art. 17. Compete ao Estado instituir e arrecadar impostos sobre:

.....
§ 4.º — Nas operações interestaduais não se distinguirá entre contribuinte e consumidor, para efeito de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias."

Diz muito bem o Suplicante que a matéria não é de competência estadual e sim de **reserva federal**.

O art. 23 da Constituição Federal, ao estabelecer a competência dos Estados e do Distrito Federal para instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias, já define quem é o contribuinte (produtor, industrial, ou comerciante) e no § 4.º admite a instituição de outras categorias de contribuintes do imposto mediante lei complementar. E é o Decreto-Lei n.º 406/68 que, alterando o art. 58 da Lei 5.172/66, complementa hoje o texto constitucional, definindo e ampliando, no seu art. 6.º, as várias categorias de contribuintes do I.C.M.

Não poderia a matéria ficar ao alvedrio do constituinte estadual porque exige, pelas características do tributo, tratamento uniforme em toda a Federação. E é por isso que a Cons-

tituição Federal reserva à Lei Complementar a criação de outras categorias do imposto (§ 4.º do art. 23) e ao Senado Federal, mediante Resolução, a fixação de alíquotas máximas do I.C.M.

É inegável que o dispositivo impugnado está afinado com a orientação do Colendo Supremo Tribunal Federal mas o constituinte estadual estava vedado pela Lei Maior a dispor sobre a matéria que estará sempre sujeita a tratamento diferente pelo legislador federal, por expressa outorga constitucional.

Artigo 19

"Nenhum tributo estadual ou municipal pode ser majorado, em cada exercício, direta ou indiretamente, além do índice inflacionário verificado no período."

Os princípios básicos de direito tributário são estabelecidos na Constituição Federal que determina, ainda, o estabelecimento de normas gerais de direito tributário através de lei complementar e que esta disponha sobre os conflitos de competência nessa matéria entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e regule as limitações constitucionais do poder de tributar.

A Lei 5.172/66 (C.T.N.), ao definir a competência tributária como abrangida pela **competência legislativa plena**, ressalva as limitações contidas na Constituição Federal, nas Constituições dos Estados e nas Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos Municípios e que seja observado o disposto no próprio Código Tributário (art. 6.º).

Ocorre que, em matéria tributária a competência para a iniciativa das leis é reservada ao Governador do Estado (Constituição Estadual, art. 43) e é ele quem está autorizado constitucionalmente a propor a criação ou a alteração de tributo. O condicionamento de majoração de tributo estadual ou municipal a índices de inflação é, evidentemente, medida social de grande alcance; entretanto, cabe ao Governador — e só a ele — deflagrar ou não o processo legislativo em que se observe tais índices.

Neste passo, preponderam ainda os argumentos do Governador: o crescimento real das despesas do Estado, a cada ano, leva-o a instituir tributos e também majorá-los, sem que fiquem sujeitos a outras limitações que não as da Constituição Federal, especialmente as dos arts. 19, 20 e 153, § 29.

E é fundamental que assim seja, a fim de evitar-se o endividamento do Estado-Membro, o que poderia levar à intervenção federal.

O Estado-Membro tem competência supletiva para legislar sobre normas gerais de orçamento, despesa e gestão patrimonial e financeira de natureza pública; também sobre direito financeiro (CF, art. 8.º, XVII, letra "c" e parágrafo único); pode, assim, regular as limitações previstas mas não criar novas hipóteses. A matéria é **reservada** à lei e lei de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

A prevalecer a restrição criada pelo constituinte estadual estará também violada a autonomia municipal (art. 15, II, "a", da CF), quanto à decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e o Colendo Supremo Tribunal Federal já cristalizou sua jurisprudência na Súmula 69: "A Constituição estadual não pode estabelecer limite para o aumento dos tributos municipais".

Estes fundamentos nos convencem da inconstitucionalidade do art. 19 da Constituição estadual.

Art. 34, IV (parte grifada).

"Art. 34. Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre as matérias da competência do Estado, especialmente:

.....
IV — normas gerais para a exploração ou concessão, **bem como para a fixação de tarifas ou preços**, dos serviços públicos."

Analisado o texto grifado à luz do Direito Administrativo, concluímos pela sua constitucionalidade, ficando, quanto a essa parte específica, prejudicada a representação.

Com efeito, a fixação e a alteração de tarifas pode — e deve ser — da competência do Chefe do Poder Executivo, já que é matéria do âmbito regulamentar ou de execução de contrato de concessão já autorizada pelo Poder Legislativo. Essa fixação ou alteração de tarifa se verifica através das chamadas "leis de serviço". Deve ser da competência do Chefe do Executivo porque a urgência com que se impõem, geralmente, os reajustes para cobertura dos gastos operacionais, não poderia permitir a elaboração legislativa formal sob pena de graves prejuízos de quem é o único beneficiário dos serviços: o pú-

blico. O único argumento em favor dos reajustes ou a fixação serem autorizados através de lei seria a defesa da economia popular. A experiência, porém, demonstrada pela doutrina e jurisprudência, recomenda que essas tarifas sejam fixadas através de comissões técnicas especiais, constituídas na esfera do Poder Executivo, a fim de que os preços correspondam sempre aos serviços realizados.

Esse é o entendimento de Hely Lopes Meirelles (**Direito Administrativo Brasileiro**, 2.ª ed., pág. 316) e Themistocles B. Cavalcanti (**apud** Hely L. Meirelles, mesma obra e página). Também da jurisprudência (RDA 37/195 e 54/100; RT 260/201, 271/592 e 308/682), citada por Hely.

Não há no ordenamento constitucional federal, entretanto, qualquer vedação ao constituinte estadual de atribuir à Assembléia Legislativa competência para fixar ou reajustar as tarifas dos serviços públicos, mediante a sanção do Governador. E mais. No caso em exame, não se trata da fixação de tarifas ou preços mas apenas do estabelecimento, mediante processo legislativo ordinário, de **normas gerais** de fixação das tarifas que, afinal, terão sempre suas tabelas aprovadas por "lei de serviço".

O artigo 167 da Emenda Constitucional n.º 1/69 reforça esse entendimento. O regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais deve ser estabelecido em lei, que disporá sobre:

- I — Obrigação de manter serviço adequado;
- II — tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico financeiro do contrato; e
- III — fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior.

Não há, pois, inconstitucionalidade na parte grifada do inciso IV do art. 34.

Art. 48, §§ 2.º e 3.º

"Art. 48 — O orçamento anual compreenderá, obrigatoriamente, as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta

quanto da indireta, excluídas, apenas, as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento.

.....

§ 2.º — Respeitada a legislação pertinente, os órgãos da administração indireta, que dispuserem de dotações à conta do orçamento, remeterão, concomitantemente com o projeto de lei orçamentária a ser enviado pelo Governador à Assembléia Legislativa, planos de aplicação dos recursos a eles transferidos.

§ 3.º — Quaisquer alterações introduzidas nos planos referidos no parágrafo anterior deverão ser comunicadas à Assembléia Legislativa.

.....”

O constituinte estadual não pode escapar ao padrão federal que, em matéria orçamentária, é exaustivo. Obediente ao **caput** do art. 62 da Constituição Federal, o **caput** do art. 48 da Constituição Estadual é reprodução fiel daquele.

Manifesta, porém, é a discrepância dos §§ 2.º e 3.º do citado art. 48 da Carta Estadual com o paradigma: a Constituição Federal determina que a inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e **não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos** (§ 1.º do art. 62); o constituinte estadual, porém, exige a remessa — pelos órgãos da administração indireta — dos seus planos de aplicação dos recursos que lhes devam ser transferidos, sendo evidente, assim, a violação da **autonomia** que lhes assegura a Constituição Federal.

O § 3.º do referido art. 48 aprofunda a arcaica violação, exigindo a submissão à Assembléia também das alterações introduzidas nos planos de aplicação de recursos desses órgãos.

São inconstitucionais os dispositivos por ampliarem as condições em que deve o Chefe do Poder Executivo elaborar a proposta orçamentária. No plano federal não foi exigida a remessa, concomitantemente com o projeto de lei orçamentária, **dos planos de aplicação dos recursos que devam ser transferidos**. A Constituição Federal exige apenas (art. 62, § 1.º) que a inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta seja feita em dotações globais, sem lhes prejudicar a autonomia na gestão legal dos recursos.

E mais. O artigo 61 da Constituição Federal estabelece os parâmetros do constituinte estadual de atuação no campo de elaboração orçamentária: “a lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos”. E a Lei Federal 4.320, de 17 de março de 1964, ao dispor sobre as **Autarquias** e outras entidades (Título X), autoriza que seus orçamentos sejam aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo (art. 107) e, no parágrafo único, essa orientação é estendida às empresas públicas.

Referida Lei, dedicando um título aos órgãos da **administração indireta**, não cogitou de tal exigência (a remessa concomitante dos planos de ação do órgão).

Desafinando do diapasão federal, os dispositivos em análise devem ser julgados inconstitucionais.

Art. 54, §§ 3.º, 4.º e 7.º

“Art. 54 — A fiscalização financeira e orçamentária do Estado é exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

.....

§ 3.º — As contas do Governador devem conter, assim as contas da administração direta, como, pela incorporação dos respectivos balanços, as das autarquias.

§ 4.º — As sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações instituídas pelo Poder Público, enviarão, até 31 de março de cada ano, suas contas gerais do exercício anterior ao Tribunal de Contas, que sobre elas emitirá parecer. A Assembléia Legislativa, conhecendo das contas e dos pareceres adotará, quando necessário, as medidas que sua função fiscalizadora entender conveniente.

.....

§ 7.º — A fiscalização orçamentária a ser exercida pela Assembléia Legislativa compreenderá também o exame, o acompanhamento e a avaliação dos planos de ação e dos programas de trabalho do Poder Executivo, bem como dos resultados de sua execução”.

A Constituição Federal é expressa, impondo-se como padrão a ser observado pelos Estados, quando determina que estes, ao se organizarem, respeitarão, entre outros princípios, o da elaboração do orçamento, bem como a fiscalização orçamentária e a financeira (art. 13, IV).

A norma é rígida e portanto o padrão há que ser observado. E a Constituição Federal não determina a integração das contas das autarquias às do Chefe do Poder Executivo; o que determina é a aplicação, às autarquias, das normas de fiscalização financeira e orçamentária (art. 70, § 5.º).

É, portanto, inconstitucional o § 3.º do art. 54.

Quanto ao § 4.º, também extrapola do paradigma federal, de observância obrigatória conforme preceitua o art. 13, IV, da Constituição do Brasil. E a lei federal já dispõe sobre o *modus faciendi* de fiscalização das contas das autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas, preceituando de forma diversa da Constituição Estadual e sobre esta havendo de prevalecer já que tem o respaldo da Constituição Federal (art. 61).

O § 4.º do art. 54 da Constituição Estadual determina que a Assembléia Legislativa, conhecendo das contas e dos pareceres das entidades da administração indireta, adotará, quando necessário, as medidas que sua função fiscalizadora entender conveniente. Entretanto, essa regra absoluta não se compõe com o artigo 7.º da Lei Federal 6.223, de 14 de julho de 1975, *verbis*:

"Art. 7.º — As entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença, exclusiva ou majoritariamente à União, ao Estado, ao Distrito Federal, ao Município ou a qualquer entidade da respectiva Administração Indireta, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo.

§ 1.º — A fiscalização prevista neste artigo respeitará as peculiaridades de funcionamento da entidade, **limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos**, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia.

§ 2.º — É vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral ou específica."

Estes dispositivos, a par de serem conflitantes com a Constituição Estadual, não permitem a esta inovar na matéria sobre fiscalização financeira e orçamentária.

O § 4.º do art. 54 da Constituição Estadual é, deste modo, também inconstitucional.

Quanto ao § 7.º do mesmo artigo 54, também é inconstitucional. Inconstitucionalidade formal porque foge ao padrão federal (art. 70 e § 1.º da CF). A Constituição Federal não estende à fiscalização financeira e orçamentária o acompanhamento e a avaliação dos planos de ação e dos programas de trabalho do Poder Executivo e, ainda mais, os resultados de sua execução. É atribuição da economia interna do próprio Poder Executivo.

Não fora a Constituição Federal suficiente para dar a dosagem do controle externo e a Lei 6.223, de 14-7-1975, já referida, bem definiria — como define — os contornos desse controle externo.

Diz o art. 2.º da Lei citada:

"O controle externo compreenderá:

- I — a apreciação das contas do Presidente da República;
- II — o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária;
- III — o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos."

Acompanhar e avaliar planos de ação e de programas de trabalho do Poder Executivo é competência da Chefia do próprio Poder Executivo, auxiliado pelos Secretários de Estado, competência definida na Constituição Federal e na Lei Federal de Reforma Administrativa (DL 200/67, Título III).

A simetria a que está jungido o constituinte estadual não lhe permite inovar — como inovou o constituinte do novo Estado do Rio de Janeiro — retirando poderes reservados ao Chefe do Governo e transferindo-os para o Poder Legislativo.

Mantemos, portanto, a arguição de inconstitucionalidade desse dispositivo.

Art. 59 (parte grifada)

Eis o seu texto:

"As contas do Tribunal de Contas **integram as do Governador do Estado** e serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa."

É evidente a inconstitucionalidade do texto grifado. O Tribunal de Contas é órgão auxiliar do **Poder Legislativo** e, portanto, suas contas não podem integrar as do Chefe do **Poder Executivo**.

Admitida, outrossim, essa integração, chegar-se-ia à situação esdrúxula e inconstitucional de o Tribunal de Contas dar parecer prévio sobre suas próprias contas, tendo em vista o estabelecido no art. 54, § 2.º, da Constituição Estadual. Os argumentos da Assembléia Legislativa não ilidem essa assertiva.

Art. 63 (parte grifada)

"As contas do Conselho de Contas dos Municípios **integrarão as do Governador do Estado**, e serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa."

Repetem-se, aqui, os mesmos argumentos expendidos na análise do dispositivo anterior, considerando-se, por igual, inconstitucional também a parte grifada do artigo 63.

Em matéria de fiscalização orçamentária e financeira os Estados-Membros devem ater-se ao modelo constitucional federal (art. 13, IV, CF).

Art. 70, inciso XIV (parte grifada).

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

XIV — remeter mensagem circunstanciada à Assembléia Legislativa, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado, **os planos de ação e os programas de trabalho** e solicitando as providências que julgar necessárias;

A inconstitucionalidade é flagrante.

Por força dos arts. 13, § 1.º, e 200 da Emenda Constitucional n.º 1/69, o constituinte estadual está limitado pelo princípio da simetria. Tal paralelismo nasceu com a Constituição Federal de 1967, sendo o seu art. 188 regulamentado pelo Decreto-Lei n.º 216, de 27 de fevereiro de 1967, que assim o definiu: "a reforma das Constituições dos Estados, para atender ao disposto no artigo 188 da Constituição do Brasil, promulgada a 24 de janeiro de 1967, consiste primordialmente na modificação do respectivo texto, no que, implícita ou explicitamente, tiver sido alterado ou for incompatível com as disposições constitucionais federais" (art. 1.º do DL 216/67).

Ao elaborar Constituição nova, o Estado-Membro não pode fazer de tais mandamentos letra morta e discrepar flagrantemente do modelo federal.

No elenco de atribuições do Chefe do Poder Executivo Federal (art. 81 da EC 1/69) foi assim ordenado:

"Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
XXI — remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;

....."
O constituinte estadual não se conteve no padrão federal e acrescentou exigência ao Chefe do Poder Executivo, qual seja, a de incluir, na mensagem à Assembléia Legislativa, *os planos de ação e os programas de trabalho*.

Tal acréscimo é, além de formal, também materialmente inconstitucional porque aí se identifica claramente a interferência do Poder Legislativo na atuação administrativa do Chefe do Poder Executivo, violando o mandamento básico de independência e harmonia dos Poderes. Como bem disse o Governador do Estado, na fundamentação de seu pedido de representação (fls. 32) "planos de ação e programas de trabalho constituem matéria de reserva administrativa".

Infringido está, também, o inciso I do artigo 81 da Emenda Constitucional n.º 1/69, que *reserva* à Chefia do Poder Executivo a direção superior da administração pública.

Art. 116, parágrafo único, letra "e"

"Art. 116 — O Estado e os Municípios assegurarão o pleno exercício dos direitos e das garantias inscritos na Constituição Federal.

Parágrafo único — O Estado deve:

.....
e) isentar o assalariado, chefe de família numerosa, de baixa renda, do pagamento do imposto de transmissão *inter vivos* na aquisição de casa própria;

.....
A concessão de isenção é matéria reservada à lei ordinária e de iniciativa do Chefe do Poder Executivo.

Reporta-se, aqui, às considerações feitas quando apreciado o artigo 16, inciso VI, primeiro do elenco de dispositivos imprécados. A isenção é decorrência da lei e não da Constituição, isto porque o poder de isentar integra o poder de tributar e, por isso, somente a lei pode concedê-la (arts. 97, item VI e 176 do Código Tributário Nacional).

Entendemos, pois, que o dispositivo é inconstitucional.

Art. 118, § 2.º

"Art. 118 — O Estado e os Municípios criarão estímulos fiscais em favor das empresas que, apoiadas em certificados expedidos por entidades especializadas em reabilitações, admitirem pessoas com limitações físicas, que tenham sido julgadas plenamente capazes para o desempenho de determinadas funções.

.....
§ 2.º — As empresas, instaladas no território do Estado que produzirem material ortopédico e prótese ocular, gozarão do privilégio de pagar simbolicamente os tributos estaduais e municipais."

A arguição cinge-se, apenas, ao § 2.º. Ainda aqui reporta-se o Ministério Público às considerações já feitas no campo da competência para a iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira e tributária e subscreve os argumentos do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Apesar da nobreza e alto sentido humanístico do conteúdo do § 2.º do art. 118, deve ser ele declarado inconstitucional.

Artigo 125

"Será concedida isenção do imposto de transmissão *inter vivos* na compra de imóvel destinado a sede de associações educacionais, desportivas, assistenciais e sindicais."

Trata-se ainda de isenção tributária concedida por ordenamento jurídico impróprio. Compete exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa das leis que disponham sobre matéria financeira, tributária e orçamentária (art. 57, incisos I e IV).

Sendo a matéria de isenção tributária encartada no texto constitucional, ato não sujeito a veto do Governador, viola o dispositivo da Constituição Estadual a competência originariamente outorgada pela Constituição Federal ao Chefe do Poder Executivo.

Não pode, por isso, prevalecer esse artigo constitucional concessório de *isenção* tributária. Entendemos que é inconstitucional.

Artigo 235 (parte grifada)

"Art. 235 — Os Desembargadores e os Conselheiros dos extintos Tribunais de Justiça e de Contas dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara gozarão, tanto na atividade quanto em disponibilidade, das mesmas garantias e prerrogativas, *farão jus a vencimentos iguais* e terão os mesmos impedimentos."

O texto, na parte grifada, viola a Constituição Federal porque, representando equiparação de vencimentos dos Desembargadores dos ex-Estados, já em disponibilidade, com os Desembargadores do Tribunal de Justiça do novo Estado, aumenta os vencimentos dos inativos, contra expressa disposição da Lei Maior que reserva ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa de lei que aumente vencimentos ou a despesa pública (art. 57, II c/c o art. 13, III).

O Decreto-Lei n.º 3, de 15 de março de 1975, expedido pelo Governador do novo Estado do Rio de Janeiro tem o respaldo constitucional da Lei Complementar n.º 20 que, em seu capítulo II, determinou e estabeleceu as diretrizes da fusão dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. E o art. 1.º do DL n.º 3 extinguiu os Tribunais de Justiça dos antigos Estados, declarando, em consequência, igualmente extintos os respectivos car-

gos de desembargador efetivo, sendo postos em disponibilidade seus então titulares, com os vencimentos integrais que lhes eram atribuídos na data do referido decreto-lei, seguindo a orientação previamente traçada pela Lei Complementar n.º 20 (art. 11 parágrafo único).

É certo que o dispositivo da Lei Complementar n.º 20 (art. 3.º, § 1.º) ressalva que a autorização dada ao Governador para a expedição de decretos-leis sem posterior aprovação da Assembléia, é limitada à data de promulgação da Constituição Estadual. Mas o constituinte estadual não pode modificar o decreto-lei do Governador quando este dispõe sobre matéria cuja iniciativa do processo legislativo lhe é reservada pela Constituição Federal. No caso específico dos magistrados colocados na inatividade, a Constituição Estadual não poderia mesmo dispor de forma diferente do que estabeleceu a Lei Complementar n.º 20; ao contrário, deveria a ela amoldar-se ao dispor sobre a matéria, o que não ocorreu.

Em conseqüência, também a equiparação de Conselheiros de Contas, em disponibilidade, com os Desembargadores não merece melhor sorte.

Por outro lado, é aplicável à espécie a Súmula 359 que cristalizou a jurisprudência de aplicabilidade, ao inativo, da lei vigente ao tempo em que se configuraram os requisitos necessários à passagem para a inatividade. Assim se orientou o Colendo Supremo Tribunal Federal ao julgar o Recurso Extraordinário n.º 76.048 — Maranhão (RTJ 66/920), ou seja, pela aplicabilidade da citada Súmula ao magistrado posto em disponibilidade desde que não vulnerada a garantia da irredutibilidade de vencimentos.

As razões da súplica de arguição de inconstitucionalidade da parte grifada do art. 235 são, por outro lado, bastantes por si só para fundamentar a dissonância salientada, motivo por que o Ministério Público ainda as subscreve.

Artigo 236

"A integração da magistratura dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara far-se-á em carreira única, constituindo a mais elevada entrância os Magistrados que ocupavam, em 14-3-1975, idêntica posição nas carreiras dos Estados de origem."

A arguição de inconstitucionalidade, feita nestes autos, do artigo 236 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro fica prejudicada posto que, argüido, em separado, na Representação

938, foi o dispositivo declarado inconstitucional em 11 de dezembro de 1975, vencidos os eminentes Ministros Cunha Peixoto, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto (ata da 27.ª Sessão Plena Extraordinária, publicada no DJ de 16-12-1975).

Por todo o exposto, o Ministério Público Federal mantém a arguição de inconstitucionalidade dos seguintes dispositivos da Constituição do novo Estado do Rio de Janeiro:

Artigo 16, incisos VI e VII — "b" (parte grifada)

Artigo 17, § 4.º

Artigo 19

Artigo 48, §§ 2.º e 3.º

Artigo 54, §§ 3.º, 4.º e 7.º

Artigo 59 (parte grifada)

Artigo 63 (parte grifada)

Artigo 70, inciso XIV (parte grifada)

Artigo 116, parágrafo único, letra "e"

Artigo 118, § 2.º

Artigo 125

Artigo 235 (parte grifada).

Entende, por outro lado, de não sustentar a arguição quanto aos artigos 34, inciso IV (parte grifada) e 236, o primeiro porque estudo mais acurado não lhe ensejou vislumbrar qualquer incompatibilidade desse dispositivo com a Constituição Federal, e o último (artigo 236) porque prejudicada a arguição pelo prévio julgamento da Representação n.º 938."

3. A Assembléia Legislativa do Estado do Rio, por intermédio de sua Presidência, ministrou as informações de fls. 69/124, nas quais tece as seguintes considerações:

"AS ALEGAÇÕES

Em termos gerais alega o Suscitante que a Assembléia Constituinte do Estado do Rio de Janeiro teria exorbitado de seus poderes e competência ao incluir no elenco das normas constitucionais do Estado, promulgadas a 23 de julho do ano em curso, os dispositivos atacados, cuja relação menciona. Esses dispositivos conflitariam com a Constituição da República Federativa do Brasil (Emenda número 1, de 1969), seja por incompatibilidade, ou seja por ausência de paradigma.

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

Essencialmente, teriam sido violados os artigos 57, inciso I e IV, bem como o 19, parágrafo 2.º, e 23, parágrafo 6.º, todos da Constituição da República. A estes se combinariam ainda os artigos 13 e vários de seus incisos e 144, parágrafo 5.º, também da Constituição da República, bem como outros correlatos que serão nomeados e estudados no decorrer destas informações.

Ocorreriam, também, choques entre os dispositivos atacados e leis federais, assim como decisões do Colendo Supremo Tribunal Federal, essencialmente na Súmula 69.

O escopo principal da argumentação do Suscitante é o de que, sendo o Poder Executivo, na pessoa do seu chefe, o detentor do comando para desfechar a iniciativa de leis referentes a matéria financeira e tributária, as disposições concernentes da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, atacadas na Representação número 937, padeceriam de inconstitucionalidade a *matre*, ou seja: seriam inconstitucionais por desobedecerem a normas cogentes da Constituição Federativa do Brasil, (Emenda número 1, de 1969). Isto porque é a — *Constituição Estadual diploma do qual o chefe do Poder Executivo não participa através da iniciativa ou do veto* (sic, Representação fls. 23).

Ao longo destas informações serão abordados todos os argumentos da Representação número 937, suscitada pelo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro e destruídos seus injurídicos fundamentos.

OS FATOS E O DIREITO

A criação do Estado do Rio de Janeiro, constituído pelos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, foi ordenação da Lei Complementar número 20, de 1.º de julho de 1974.

A criação do novo Estado, pelas peculiaridades somadas, trouxe enorme quantitativo de problemas e situações díspares a desafiar a imaginação dos novos Administradores na busca das soluções.

A Assembléia Constituinte não escapou o enfoque desses problemas e situações, mercê da sensibilidade política de seus componentes oriundos de todos os quadrantes da nova Unidade Federativa. Mais do que meros espectadores conviveram as problemáticas social e administrativa nos Estados extintos, razão porque buscaram situá-las no Documento Constitucional da nova Unidade Federativa, propondo soluções.

Esta preocupação evidencia-se no relatório do Excelentíssimo Senhor Deputado Gilberto Rodriguez, Relator-Geral da Comissão Constitucional, publicado no *Diário da Assem-*

bléia Constituinte de 3 de junho de 1975, às fls. 1.086/7 (cópia xerografada anexa doc. n.º 1). Deste relatório apontamos os seguintes trechos, *in verbis*:

"

Estamos todos conscientes da expectativa que envolve o resultado do nosso trabalho. A nossa missão constitucionalista, *premida nos contornos estabelecidos, imperativamente, na Constituição Federal*, anula completamente qualquer veleidade criativa. No entanto, são múltiplos os peculiares problemas oferecidos pelas duas unidades extintas, que deram lugar ao Estado do Rio de Janeiro, desafiando a arguta capacidade dos Deputados à sua Assembléia Constituinte.

.....

.....

Verificamos, no entanto, no meticoloso estudo da matéria constitucional a ser coordenada, grande quantidade de dispositivos inconciliáveis com a Constituição Federal. Preocupados, ante a impossibilidade de harmonização dos textos, socorremo-nos das luzes dos nossos colegas, buscando a solução conciliatória, a qual, aproveitando o alentado esforço das Subcomissões, adequasse a matéria aos *contornos intransponíveis do Modelo Maior*.

.....

.....

Aproveitamos todas as sugestões e críticas, inclusive as enviadas pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, por intermédio do Procurador-Geral, da Excelentíssima Senhora Edília Coelho Garcia, Subsecretária de Educação, do Excelentíssimo Senhor Vice-Presidente do Egrégio Tribunal de Justiça, no exercício da Presidência e outros Senhores Magistrados, do Presidente do Egrégio Tribunal de Contas do Estado, de representantes de diversas classes, notadamente do Ministério Público, da Polícia Civil, da Polícia Militar, dos Advogados, Engenheiros, Médicos e outros.

Buscamos nos julgados do Colendo Supremo Tribunal Federal a inspiração para o acerto de nossas decisões. Desses julgamentos e seus Acórdãos, retiramos fundamentos para afastar dos textos os dispositivos *inaproveitáveis, pelo vício de inconstitucionalidade.*" (os grifos foram acrescentados por nós)

Donde se conclui que a preocupação constante dos Deputados Constituintes do Estado do Rio de Janeiro era condicionar sua obra dentro do estrito mandamento da Constituição da República Federativa do Brasil (Emenda n.º 1, de 1969). Sabiam que não poderiam fugir às regras constitucionais, sob pena de invalidade do resultado. Em consequência, e porque estavam imbuídos do melhor espírito público, dotaram o Rio de Janeiro de uma Constituição escoreta de eivas de inconstitucionalidade, com o objetivo, porém, de atender às complexas peculiaridades da fusão dos antigos Estados.

Como a Constituição de 1946, a atual, com a Emenda n.º 1, de 1969, estabelece como base de seu funcionamento o *sistema democrático, a forma federativa de Estado e a forma republicana de governo*.

“São pressupostos sem os quais não se pode, de maneira alguma, interpretar a Constituição.

É por isso que quando surge um problema constitucional, qualquer que ele seja, devemos recorrer a esses três princípios fundamentais que não podem, sequer, ser modificados por meio de Emenda ou reforma da Constituição.

Se existir dúvida na interpretação do dispositivo constitucional pergunta-se, imediatamente, se essa interpretação fere qualquer desses princípios constitucionais.” (Themístocles Cavalcanti, *in Manual da Constituição*, 1960).

Ora, é evidente que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada e publicada a 23 de julho do ano em curso obedece, estritamente, a esses princípios básicos, fundamentais do sistema constitucional brasileiro. Nem, sob esse fundamento, a Representação número 937 investiu contra ela.

O ataque desfechado contra os dispositivos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro cingiu-se à interpretação de sua validade, cotejados à luz da Constituição Federal. Trata-se evidentemente, de posições de enfoque.

Preferiu o chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro focalizar os dispositivos que atacou no campo restrito de sua ótica individual, uma vez que não havia participado *diretamente*, da feitura da Constituição, seja desfechando o processo iniciativo, seja vetando a parte que julgasse inconveniente.

A federação pressupõe a unidade de um todo, composto de outras unidades que gozam de autonomia política e administrativa. (Constituição Federal, artigos 1.º e 13).

Obviamente, não haverá autonomia política e administrativa dessas unidades componentes (Estados) se não dispuserem de capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração.

A auto-organização se define pela capacidade do Estado-Membro poder editar a sua própria Constituição, obedecidos os princípios gerais da União.

O autogoverno se traduz na capacidade de poder a unidade federada organizar o seu governo e os poderes constitucionais.

E, finalmente, a auto-administração se evidencia na capacidade de administração própria, leis próprias, regendo o funcionamento dessa administração própria, capacidade de gestão de seus negócios, arrecadação e aplicação dos tributos de sua competência.

Essas definições não se afastam dos doutos ensinamentos do Mestre Themístocles Brandão Cavalcanti.

Ao ser criado como nova Unidade Federativa, o Estado do Rio de Janeiro tratou de se organizar, através de seus órgãos legítimos e competentes.

Eleita, a Assembléia Constituinte elaborou a Constituição do Estado, dentro dos princípios constitucionais da União, mas atenta à capacidade de auto-organização, autogoverno e auto-administração das Unidades Autônomas (Const. Fed., art. 13).

Há, na Constituição Federal, competências definidas, tanto da União, quanto dos Estados ou dos Municípios. Existem, entretanto, competências complementares. Os Estados podem suplementar o que ficou em branco, como podem, numa terceira competência, legislar, respeitados os princípios gerais firmados em lei federal.

É a ilação do artigo 13 da Constituição da República Federativa do Brasil, seus incisos e parágrafo 1.º, bem como do Parágrafo Único do artigo 8.º.

Os Estados podem adotar a Constituição que mais convier às suas peculiaridades, problemas e perspectivas, desde que seja obedecido o ditame do artigo 13 da Carta Magna.

Por outro lado, aos Estados são conferidos todos os poderes que, implícita ou explicitamente, não lhes sejam vedados pela Constituição Federal (art. 13, § 1.º).

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro ateve-se aos parâmetros do sistema constitucional brasileiro, obediente aos princípios e normas impostos pela Constituição da República Federativa do Brasil (Emenda n.º 1, de 1969), incluídos os dispositivos atacados na representação do Senhor Governador do Estado, aqui informada.

É o que passaremos a evidenciar.

O INCISO VI, DO ART. 16

Diz o inciso inquinado de inconstitucional:

“Art. 16 — É vedado ao Estado:

VI — conceder isenção de impostos, salvo os casos previstos nesta Constituição e na legislação federal, constitucional e complementar.”

A representação ataca o dispositivo em longas digressões, indo até a lei número 3.752, de 1960, a chamada lei San Tiago Dantas.

Em resumo, afirma que a iniciativa das leis referentes a matéria financeira e tributária são da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, o que realmente é incontestável, à vista do mandamento do artigo 57, incisos I e IV da Constituição Federal.

O inciso VI do artigo 16, questionado, no entanto, não inicia qualquer lei de caráter financeiro ou tributário. Apenas, *veda ao Estado conceder isenção de impostos*, ressalvados os casos previstos, tanto na Constituição Federal, quanto na legislação estadual e federal, constitucional e complementar.

Onde está localizada a inconstitucionalidade do dispositivo, cotejado com as normas federais?

O Poder Executivo continua com a exclusividade de deflagrar o processo das leis relativas às matérias financeira e tributária. A União pode conceder isenções, mediante lei complementar, de impostos estaduais. Onde, portanto, se situa a inconstitucionalidade apontada?

Inconcebível é o Estado conceder isenções de impostos, através de leis ordinárias, sob o comando do Governador, que deteria, como deseja o Suscitante, a exclusividade da iniciativa.

Quando a Constituição da República se refere, no artigo 19, a isenções de impostos, tem em mira, sempre, o — *relevante interesse social ou econômico nacional* —, e a concessão se fará mediante *lei complementar*.

Mas o Governador do Estado deseja deter a competência para conceder isenções de impostos, medida, em regra, injusta socialmente, quanto moralmente antipática. E quer a exclusividade da iniciativa.

O inciso VI do artigo 16 é constitucional e moralizador.

Não existe nenhum dispositivo na Constituição da República que impeça aos Estados de instituírem nos textos constitucionais, a proibição de concessão de isenções de impostos.

É matéria *em branco*, onde o Estado pode dispor. E se proíbe isenções de impostos, fá-lo moral e edificantemente.

Criar analogias entre a competência exclusiva para iniciar as leis que disponham sobre as matérias financeira e tributária (art. 57, I e IV) e o princípio constitucional estadual de *proibir isenções de impostos* para os efeitos da aplicação do artigo 13, inciso III, é um mero sofisma, tendente a um erro de apreciação.

Os valores constitucionais e morais se alliam à norma questionada.

A LETRA “B”, DO INCISO VII, DO ARTIGO 16

Dispõe a letra *b* do inciso VII, do artigo 16, atacado:

“Art. 16 — É vedado ao Estado:

VII — instituir imposto sobre:

.....

b) os templos de qualquer culto ou serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.”

A representação questiona a validade constitucional de toda a expressão, a partir da palavra *culto*.

Aponta as considerações desenvolvidas para atacar o inciso VI, do artigo 16, como procedentes no sentido de demolir o preceito da letra *b*, do inciso VII.

Em acréscimo àquela ordem de raciocínio, alega que a regra federal análoga é mais reduzida, indo somente, até a palavra *culto*. Afirma que a parte restante da letra *b* é viciada de *inconstitucionalidade formal*, porquanto não está no artigo 19, III, letra *b*, da Constituição Federal.

Diz, ainda, que a referência à tributação sobre serviços, na Carta Federal, é reservada à competência tributária dos Municípios.

O raciocínio despendido na defesa do item VI, do artigo 16 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro se ajusta ao suporte da letra *b*, do mesmo artigo. Tanto quanto os mesmos argumentos usados para o ataque.

É que não existe nenhuma norma expressa da Constituição Federal que proíba o dispositivo.

As inconstitucionalidades não se presumem. Há que existir comando explícito, ou implícito para caracterizá-las.

Sofismas em torno de analogias forçadas, construídos ao sabor de interesses, não cria a inconstitucionalidade.

Em ponto algum dos dispositivos questionados existe coerção ao privilégio do Poder Executivo deflagar iniciativa das leis de caráter financeiro ou tributário.

O excesso, a que se refere a representação, está situado na faixa *em branco*, de que fala o Mestre Pontes de Miranda, onde pode o Estado-Membro exercer o seu poder de auto-organização, legislando supletiva ou complementarmente.

Diz a Constituição Federal que o Estado, o Distrito Federal e os Municípios não podem instituir impostos sobre os templos de qualquer culto. A Constituição do Estado do Rio de Janeiro acresceu, porque não está proibida, o seguinte, *in verbis*:

“... ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.”

Ora, instituir impostos sobre os serviços, cuja renda for destinada à manutenção dos templos de qualquer culto, é forma de burlar a Constituição Federal, que proíbe esta tributação. É forma de tributar indiretamente, acarretando óbices à manutenção dos templos.

Tributar os serviços de templos de qualquer culto cuja renda seja destinada à manutenção, exclusiva, de suas obras

assistenciais é inconstitucional, porquanto essa tributação é vedada pela letra *c*, do artigo 19 da Constituição Federal, *in verbis*:

“Art. 19 — É vedado à União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....
.....

III — Instituir impostos sobre:

.....
.....

c) o patrimônio, a renda, ou os serviços ... de instituições ... de assistência social, respeitados os requisitos da lei;” (o grifo é nosso)

Obviamente, à lei está remetida a faculdade de regulamentar a isenção. Esta somente ocorrerá se forem preenchidos os requisitos constitucionais. E, ainda, neste passo, a iniciativa da lei será da competência, exclusiva, do chefe do Poder Executivo.

O Colendo Supremo Tribunal Federal, interpretando o dispositivo referente à assistência social da letra *c*, do item III, do artigo 19 da Constituição Federal no R. E. n.º 70.834, sendo Relator o Ministro Adalácio Nogueira, concluiu, unanimemente, nos termos da seguinte ementa:

“Goza de imunidade tributária a fundação de caráter assistencial que visa ao amparo e ao benefício dos que a compõem.” (*Rev. Dir. Ad.*, Vol. 114, pág. 130).

Não colhe, ainda, o argumento de que a tributação questionada ofenda o item II do artigo 24 da Constituição Federal, que reserva essa modalidade tributária aos Municípios, porque o artigo 16, item VI, letra *b* se destina, exclusivamente, ao Estado, não alcançando os Municípios. Se, a palavra *serviços*, ali escrita, não comportar tributação da área estadual, a disposição será, no máximo, inoperante, jamais inconstitucional.

O § 4.º, DO ARTIGO 17

A arguição de inconstitucionalidade do parágrafo 4.º, do artigo 17 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é mais do que frágil, é infeliz.

O dispositivo atacado está perfeitamente afinado com a norma constitucional federal (§ 5.º, do artigo 23).

O Colendo Supremo Tribunal Federal, em reiteradas decisões, estabeleceu jurisprudência no sentido de que sejam inconstitucionais as leis estaduais que pretendam estabelecer distinções entre contribuinte e consumidor de outro Estado para efeito de taxá-los a alíquotas diferentes do Imposto sobre Circulação de Mercadorias. Podemos citar, entre outros, os seguintes Acórdãos: R.E. 71.410, R.E. 73.310 e R.E. 71.146.

O antigo Estado da Guanabara, curvando-se ao entendimento reiterado do Colendo Supremo Tribunal Federal, eliminou a sua legislação que criara alíquotas diferentes para contribuintes (menor) e consumidores (maior) localizados em outros Estados. A Lei 2.492, de 07 de novembro de 1974, no artigo 2.º, Parágrafo Único, do Estado da Guanabara, eliminou a distinção, vedada na Constituição Federal (xerox anexa, doc. n.º 2).

É verdade que, depois da fusão dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, o Excelentíssimo Senhor Governador voltou a distinguir, desobedecendo ao entendimento do Supremo Tribunal Federal, ao promulgar o Decreto-Lei n.º 5, de 15 de março de 1975, cujo artigo 1.º, § 2.º, impõe:

“Considera-se operação interna:

b) aquela em que o destinatário, embora situado noutro Estado, não seja contribuinte do imposto ou, sendo contribuinte, tenha adquirido a mercadoria para uso e consumo próprios.” (cópia xerox em anexo, doc. n.º 3)

Obviamente, tal distinção fere a norma Constitucional federal (§ 5.º do artigo 23), bem como o entendimento do Colendo Supremo Tribunal Federal, **in verbis**:

“A distinção não é autorizada pela lei e, menos, ainda, pela Constituição, que, além de se referir, como a lei, a operações interestaduais, ainda define estas como sendo as que se destinem a outro Estado.

É, portanto, ao destino da mercadoria que a Constituição manda atender, para ter configurada a operação interestadual, e, não à circunstância de ser também contribuinte a pessoa, física ou jurídica, a quem foi feita a venda, de um para outro Estado.” (R.E. 72.285, de S.P.)

Donde se conclui ser o preceito inscrito no § 4.º, do artigo 17 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro escorreito, perfeitamente harmonizado com a Constituição Federal e o entendimento concernente do Colendo Supremo Tribunal Federal.

Insconstitucional é o § 2.º, do artigo 19 do Decreto-Lei n.º 5, de 15 de março de 1975, editado pelo Excelentíssimo Senhor Governador do Estado.

O ARTIGO 19

A primeira vista o dispositivo parece o mais vulnerável, dentre todos os atacados na representação.

Isto em face da Súmula número 69.

No entanto há que distinguir-se que a norma questionada tem duas destinações: ao Estado e aos Municípios.

É evidente que a Súmula 69 não alcança os Estados, que têm ampla autonomia constitucional para se auto-organizarem, autogovernarem e auto-administrarem.

Como vimos, a auto-organização compreende a edição das Constituições e leis próprias, adequadas às peculiaridades e filosofia local, obedecidos os princípios gerais da União.

Pode, conseqüentemente, o Estado limitar, constitucionalmente, a majoração dos tributos de sua competência, nos índices inflacionários de cada exercício financeiro.

Ao fazê-lo, no estrito âmbito de sua autônoma competência, o Estado coopera com a política financeira da União, impedindo acréscimos tributários que venham a prejudicar o esforço contentório das autoridades federais.

Recentemente, presenciamos, no antigo Estado da Guanabara, o esforço das Autoridades fazendárias da União, juntamente com o Conselho de Controle de Preços, junto ao Governador do extinto Estado, buscando limitar as majorações tributárias ao limite inflacionário ocorrido no período. Tal fato, amplamente noticiado, dá a verdadeira dimensão do dispositivo, perfeitamente constitucional, uma vez que não há qualquer vedação na Constituição da República que impeça os Estados-Membros a limitarem suas majorações tributárias, especialmente dentro dos índices inflacionários levantados pelos órgãos federais.

Os textos da Constituição da República, apontados na representação como vedadores da norma inscrita no artigo 19, pelo menos em relação à área tributária do Estado ao contrário do que pretende a representação, não impedem a limitação do artigo 19.

Não são criadas novas hipóteses, senão limitadas as de aumentos.

Na área de competência tributária dos Municípios o dispositivo esbarra com a Sumua 69.

Sucedo que o artigo 8.º, V, da Constituição da República reserva à União a tarefa de — “planejar e promover o desenvolvimento e a segurança nacionais”. “Cumpra-lhe, pois, realizar o desenvolvimento econômico nacional mediante a técnica do planejamento global e geral, setorial e regional, conforme preceitua o citado artigo 8.º, em seus incisos V...” José da Silva, *in Orçamento Programa no Brasil*, 1973, pág. 71).

A autonomia Municipal não pode, portanto, atingir os postulados constitucionais de primazia da União na política econômica financeira. Se o aumento de tributos municipais prejudica a política econômica financeira da União, é lógico que colide com esses princípios.

Nessa ordem de raciocínio e tendo em mente as razões alinhadas anteriormente, ao tratarmos das limitações aos aumentos tributários da área estadual, concluímos que o preceito do artigo 19, questionado, é válido.

O ITEM IV, DO ARTIGO 34

A própria representação proclama que não existe regra análoga na Constituição Federal, e enfatiza: “a busca do fundamento federal de sua validade levaria ao vazio.”

Ora, se o Representante não encontrou regra análoga na Constituição que salvasse — a **cláusula impugnada** —, onde achou suporte para inquiná-la de inconstitucional?

Não explica, apenas argumenta no vazio: **é matéria de reserva administrativa.**

Ora, a rigor, tudo, ou quase tudo, é matéria administrativa. Não haveria, conseqüentemente, razões para dispor-se, constitucionalmente, sobre tudo o que fosse definido como — **matéria administrativa** —. Toda ela seria cometida ao chefe do Poder Executivo, sob a epígrafe: **matéria de reserva administrativa, inclusive as normas gerais para a exploração ou concessão dos serviços públicos.**

A representação contra o item IV, do artigo 34 não resiste à menor análise, vez que é completamente destituída de qualquer suporte ou sério fundamento.

O item IV, do artigo 34 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro é constitucional.

A representação ataca disposições constantes dos artigos supra, alegando ferirem ou extravasarem os limites da adaptação da Constituição Estadual à sua congênere Federal.

Não admite a representação que o Estado se organize e se reja pelas Constituições e leis que adotar — (CF, art. 13). Há o órgão constituinte e legislativo do Estado que ater-se aos textos federais, copiando-os, sem atentar para as peculiaridades, tanto locais quanto escalonárias.

A boa doutrina e a melhor jurisprudência, no entanto, contrariam essa afirmação.

O puro texto constitucional, **verbis**:

“Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:”

contesta, de plano, a injurídica pretensão.

Respeitados os princípios estabelecidos na Constituição Federal e mais os itens I a IX, do artigo 13, os Estados **podem** criar, desde que o façam no **terreno em branco**, incluídos nos — **poderes que, explícita ou implicitamente, não lhes sejam vedados.** (C. F., art. 13, § 1.º).

É o princípio da auto-organização dos Estados.

Investe, então, a representação contra os parágrafos 2.º e 3.º, do artigo 48, vez que contra este nada impreca, cópia do artigo 62 da Constituição da República.

Revolta-se contra a obrigatoriedade, imposta nos dispositivos, de serem enviados, conjuntamente com o projeto de lei orçamentária, os planos de aplicação dos recursos transferidos aos órgãos da administração indireta.

Em outras palavras: o Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro não quer que a Assembléia Legislativa tome conhecimento dos planos de aplicação de recursos transferidos do Orçamento do Estado para os órgãos da administração indireta. Considera, por via de conseqüência, a obrigatoriedade, imposta ao Governo pelo artigo 2.º da Lei número 4.320, de 17 de março de 1964, como inconstitucional, quando se refere à administração indireta. Significa que o Governo está obrigado, mas não o estão os órgãos (de governo) da administração indireta.

Determina o artigo 2.º, da Lei n. 4.320, supra citada, *in verbis*:

“A lei de Orçamento conterà a discriminação da receita e despesa de forma a evidenciar a política econômica financeira e o **programa de trabalho do Governo...**” (os grifos não estão no original).

Ora, o que impõem os parágrafos atacados é que os **planos de aplicação dos recursos transferidos aos órgãos de administração indireta** sejam enviados — **concomitantemente** com o **projeto de lei orçamentária** — à Assembléia Legislativa.

Esses planos não farão parte do projeto, nem da lei orçamentária conseqüente, mas servirão para que a Assembléia Legislativa tome ciência dos **programas de trabalho do Governo**, o que é justo, moral, legal e constitucional (Lei 4.320, art. 2.º).

A conclusão lógica é a da pertinência constitucional dos parágrafos 2.º, e, por via de conseqüência, o 3.º, do artigo 48 da Constituição Fluminense, a não ser que o artigo 2.º da Lei número 4.320 seja inconstitucional.

Releva ressaltar a obrigatoriedade imposta pelo artigo 62 da Constituição Federal de serem incluídas no Orçamento anual todas as receitas e despesas relativas aos três Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta, **quanto da indireta**, excluídas, **apenas**, as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento.

O que objetiva o dispositivo questionado é, justamente, tomar conhecimento dos programas de trabalho desses órgãos, que tenham dotações orçamentárias a eles transferidas.

Conceituando o Orçamento, diz José Afonso da Silva *in Orçamento Programa no Brasil, 1973, pág. 72, verbis*:

“Um Orçamento, na concepção moderna e segundo o direito brasileiro atual, não passa do equivalente financeiro do **piano de ação governamental**. Nunca pode ser independente do plano.” (os grifos são nossos)

OS §§ 3.º, 4.º E 7.º DO ARTIGO 54

Repugna ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, suscitante da Representação número 937, aqui informada, que as contas da administração indireta integrem as da administração direta. Como que divorcia os resultados da administração. Rejeita os da administração indireta, especificamente, os das autarquias.

Sucede, porém, que o preceito inscrito no parágrafo 3.º do artigo 54 tem a finalidade de compor as Contas da Administração em um todo. Isto facilitará o trabalho dos órgãos de fiscalização, ao mesmo tempo que obrigará as administrações indiretas a comporem suas contas e balanços em tempo hábil.

Não raro, os órgãos da administração indireta apresentam suas contas, quando as do Governador já foram há muito apreciadas. E casos existiram de abstinência de apresentação de contas e balanços de órgãos da administração indireta, inclusive no antigo Estado do Rio de Janeiro.

Evidentemente que estas contas, as do Governador e as da administração indireta, pela incorporação dos respectivos balanços, são autônomas. Elas se integram, apenas, para efeito de apresentação aos órgãos fiscalizadores e judicantes.

É um contra-senso serem aprovadas contas de uma Administração, quando existem, pendentes, contas e balanços de órgãos de administração desse mesmo governo. Afinal essas administrações são da confiança do Governo e por ele nomeadas. Imprimem a filosofia de trabalho que norteia o Chefe do Executivo, ou do seu Governo. Não raro executam ordens, ou determinações diretas do Governador.

Se compõem, com o Governo, um todo administrativo, dentro da filosofia e programa de trabalho, onde está a inconstitucionalidade de integração de contas, preconizada no dispositivo atacado, se as dos órgãos da administração indireta são feitas pela **incorporação dos respectivos balanços?**

A Lei número 6.223, de 14 de julho de 1975, anterior, portanto, à promulgação da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional, autoriza, no item III, do artigo 3.º, a requisição dos **balanços das entidades da administração indireta sujeitas à apreciação do Tribunal**.

Igualmente, os artigos 7.º e parágrafo 1.º, e 8.º tratam da fiscalização dos órgãos da administração indireta, tais como Sociedades de Economia Mista e Fundações.

É lógico, portanto, que os balanços das autarquias se incorporem às Contas do Governo integrando-as, na ocasião de sua apresentação.

Releva argumentar com o mandamento do artigo 62 da Constituição Federal quando determina:

“O orçamento anual **compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas** relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto **da administração direta quanto da in-**

direta, excluídas apenas as entidades que não recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento." (os grifos não são do original)

Ora, se em face da norma federal cogente, o orçamento deve compreender, obrigatoriamente, as *despesas e receitas dos órgãos da administração indireta*, é óbvio que a prestação de conta pode ser também integrada, através da incorporação dos balanços das autarquias.

Não existe preceito na Constituição da República que vede essa disposição da Constituição do Estado questionada na representação, seja direta, explícita ou implicitamente. Pode, portanto, o Estado incluí-la nas suas normas constitucionais, dentro do *espaço em branco*, — quando de sua auto-organização.

Cabe, neste passo, transcrever o artigo 110 e seu parágrafo único, da Lei n.º 4.320, de 1964, colocado sob o Título X — Das Autarquias e Outras Entidades, *in verbis*:

"Artigo 110 — Os orçamentos e balanços das entidades já referidas obedecerão aos padrões e normas instituídos por esta lei, ajustados às respectivas peculiaridades.

Parágrafo Único — *Dentro do prazo que a legislação fixar*, os balanços serão remetidos ao órgão central de Contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, *para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário.*" (os grifos são nossos).

Ora, se o dispositivo atacado for inconstitucional, a Lei número 4.320, na parte transcrita, pelo menos, também o será.

O dispositivo atacado é constitucional.

O § 4.º, DO ARTIGO 54

O parágrafo 4.º, questionado, fixa o prazo até o dia 31 de março de cada ano para que as sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações estaduais enviem suas contas gerais do exercício anterior ao Egrégio Tribunal de Contas.

Contra isso se insurge a representação alegando que foi desprezado o modelo federal, especialmente os artigos 70 a 72 da Constituição da República.

Também as leis federais de números 6.223, de 14 de julho do ano em curso e 2.627, de 26 de setembro de 1940 (Lei das Sociedades Anônimas) teriam sido desrespeitadas.

Em relação aos artigos constitucionais citados (70 a 72), nenhuma discrepância existe.

O que o parágrafo 4.º atacado exige é o prazo, até o dia 31 de março de cada ano, para a remessa das contas ao Tribunal de Contas.

A Constituição da República não se refere a prazo, nos artigos 70 a 72, logo a Constituição do Estado pode criá-lo. É o *espaço em branco*, a ser complementado pela legislação do Estado. Nem se concebe que essas contas podem ser enviadas em qualquer época, quando o próprio Governador tem o prazo de 60 (sessenta) dias para apresentar as suas (Const. Est., art. 70, XIII), nos mesmos moldes aplicados ao Presidente da República (Const. Fed., art. 81, XX).

E as leis federais, supostamente atingidas, nada trazem em suporte das alegações contidas na representação.

Evidentemente que as contas das sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações têm de apresentar suas contas mediante a exibição de balanços, relatórios anuais, certificados de auditoria e pareceres de órgãos competentes. As contas a serem enviadas ao Egrégio Tribunal de Contas serão, necessariamente, nos termos acima citados. Não há outra forma, senão a preconizada no artigo 7.º da Lei número 6.223, de 14 de julho de 1975, *in verbis*:

"A fiscalização prevista neste artigo respeitará as normas de funcionamento da entidade, limitando-se a verificar a exatidão das contas e a legitimidade dos atos, e levará em conta os seus objetivos, natureza empresarial e operação segundo os métodos do setor privado da economia.

§ 2.º — É vedada a imposição de normas não previstas na legislação geral específica".

Evidentemente que essas contas, embora preparadas dentro das normas previstas na legislação específica, devem se adequar às peculiaridades em causa. As contas não serão apresentadas a uma Assembléia Geral de Acionistas, mas sim a um Tribunal de Contas. Há diferenças notáveis, que não podem ser esquecidas ou escamoteadas.

Por outro lado, o prazo de 4 (quarto) meses a que se refere a representação e que, segundo ela, deve ser obedecido, pre-

visto no parágrafo único do artigo 98 da Lei número 2.627, de 1940, se refere à realização da Assembléia Geral Ordinária das Sociedades.

Com efeito, diz o artigo 98, *in verbis*:

"Haverá anualmente uma Assembléia Geral que tomará as contas da diretoria, examinará e discutirá o balanço e o parecer do conselho fiscal, sobre elas deliberando.

Parágrafo Único — A assembléia geral ordinária realizar-se-á nos quatro primeiros meses após a terminação do exercício social."

É a este prazo, referente à realização da assembléia geral ordinária anual, que a representação sustenta deva ser o das tomadas de contas das sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações.

Ora, é sabido que os balanços das empresas são publicados, antecipadamente, nos jornais e Diários Oficiais com todos os elementos das contas, nos termos do artigo 99 da Lei 2.627, de 1940.

Diz o artigo 99:

"— Um mês, pelo menos, antes da data marcada para a realização da assembléia geral ordinária, a diretoria comunicará, por anúncios publicados na forma prevista no art. 88, que se acham à disposição dos acionistas:

- a) relatório da diretoria, sobre a marcha dos negócios sociais no exercício findo e os principais fatos administrativos;
- b) cópia do balanço e cópia da conta de lucros e perdas;
- c) parecer do conselho fiscal;
- d)

Parágrafo Único — Até cinco dias antes, no máximo, do dia marcado para a realização da Assembléia Geral, serão publicados, no órgão oficial da União ou do Estado, conforme o local em que esteja situada a sede da sociedade, e em outro jornal de grande circulação, o relatório da diretoria, o balanço, a conta de lucros e perdas e o parecer do conselho fiscal."

Ora, admitindo-se, para argumentar, que a assembléia seja realizada no último dia do prazo, os elementos das contas já devem estar à disposição dos acionistas, pelo menos, a 31 de março.

Mas o Tribunal de Contas não pode ser confundido com assembléia geral ordinária de acionistas.

Há que atender-se aos fatos peculiares.

Se os acionistas podem manusear relatórios, balanços e demais elementos das contas da Diretoria, por que não o pode o Tribunal de Contas, órgão fiscalizador?

Cabe, neste passo, transcrever o artigo 110 e seu parágrafo único, da Lei n.º 4.320, de 1964, colocado sob o Título V — Das Autarquias e Outras Entidades, *in verbis*:

"Artigo 110 — Os orçamentos e balanços das entidades já referidas obedecerão aos padrões e normas instituídos por esta lei, ajustados às respectivas peculiaridades.

Parágrafo Único — *Dentro do prazo que a legislação fixar*, os balanços serão remetidos ao órgão central de Contabilidade da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, para fins de incorporação dos resultados, salvo disposição legal em contrário." (Os grifos acima são nossos).

Ora, se o dispositivo atacado for inconstitucional, a Lei número 4.320, na parte transcrita, pelo menos, também o será.

O dispositivo é constitucional, não merecendo qualquer censura.

É importante acrescentar que a Lei número 7.410, de 03 de maio de 1974, do antigo Estado do Rio de Janeiro, assim dispõe:

"Art. 1.º — Todos os órgãos da Administração indireta criados com recursos do Estado, inclusive as Empresas Públicas e de Economia Mista, ficam obrigados a prestar contas ao Tribunal de Contas.

Art. 2.º — Os órgãos, empresas e sociedades referidos no artigo anterior enviarão ao Tribunal de Contas, até 31 de março de cada ano, as contas relativas ao exercício anterior, acompanhadas, basicamente, dos seguintes elementos:

- a) parecer do Conselho Fiscal e deliberação do Conselho Diretor de Curadores, quando houver;

- b) balanço patrimonial;
- c) balanço econômico;
- d) balanço financeiro;
- e) quadro comparativo entre a despesa realizada e a despesa prevista." (Doc. n.º 4 anexo em xerox).

Esta lei continua em vigor, no Estado do Rio de Janeiro, nos termos do artigo 229 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que preceitua:

"Continuam em vigor, enquanto não revogadas, explicita ou implicitamente, as leis do antigo Distrito Federal, dos antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, e as que dispõem sobre os serviços transferidos ao antigo Estado da Guanabara pela União, salvo as disposições colidentes com esta Constituição."

O § 7.º, DO ARTIGO 54

O parágrafo 7.º, questionado, determina que a fiscalização orçamentária a ser exercida pela Assembléia Legislativa compreenda, também, o acompanhamento e a avaliação dos planos de ação e dos programas de trabalho do Poder Executivo, bem como dos resultados de sua execução.

Contra esta regra se insurge a representação, inquinando-a de inconstitucional.

Acontece que — "orçamento, na concepção moderna e segundo o direito brasileiro atual, não passa do equivalente financeiro do plano de ação governamental. Nunca pode ser independente do plano." — (José Afonso da Silva, *in Orçamento Programa no Brasil*, 1973, p. 72).

Por outro lado, a Lei número 4.320, de 1964, preceitua:

"Art. 75 — O controle da execução orçamentária compreenderá:

- I —
- II —
- III — o cumprimento do programa de trabalho, expresso em termos monetários e em termos de realização de obras e prestação de serviços."

Comentando o dispositivo, assim prelecionam J. Teixeira Machado Jr. e Heraldo da Costa Reis, *in A Lei 4.320 Comentada*, Ed. do Instituto Brasileiro de Administração Municipal, 1975, página 143, *in verbis*:

"No item III, além disso tudo, a Lei 4.320 trouxe uma inovação: o controle do cumprimento do programa de trabalho, em termos de dinheiro e de realização de obras e prestações de serviços. Não é só o controle legalístico, mas a verificação do cumprimento do programa de trabalho, estabelecido em termos físicos. Na prática, porém, esse tipo de controle ainda não evoluiu como seria de desejar e a maioria dos órgãos de controle, no Brasil, contenta-se com o controle jurídico-contábil-financeiro. A recente publicação do IBAM — *Modelo de Orçamento-Programa para Municípios* é um instrumento de ajuda às Prefeituras para implementação deste tipo de controle.

Tais preceitos sobre controle se enquadram perfeitamente nas normas constitucionais contidas nos artigos 16 e seus parágrafos e 71 e seus incisos da Constituição do Brasil, as quais, embora ditadas para a União, têm sentido genérico."

Já a Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, que dispõe sobre a organização administrativa federal, ordena:

"Art. 7.º — A ação governamental obedecerá a planejamento que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a segurança nacional, norteando-se segundo planos e programas elaborados, na forma do Título III, e compreenderá a elaboração e a atualização dos seguintes instrumentos básicos:

- a) plano geral de governo;
- b) programas gerais, setoriais e regionais, de duração plurianual;
- c) orçamento-programa anual;
- d) programação financeira de desembolso."

Comentando o artigo 7.º, da Lei 200, in *Comentário à Reforma Administrativa Federal*, ed. 1975, pág. 74 e seguintes, Manoel de Oliveira Franco Sobrinho assim se expressa:

"17 — Duas direções atinge o planejamento: a) uma de promoção do desenvolvimento econômico-social; b) outra visando a segurança nacional.

.....
.....
18 —

Não é bastante que hajam planos gerais de governo. Em atendendo o Brasil, pela sua formação federativa, os programas não podem ser aqueles apenas de natureza geral.

.....
.....
19 —

Na preparação de qualquer projeto de planejamento, programas e recursos financeiros, os esquemas devem procurar, para efeito de coordenação: a) a lógica administrativa na relação entre órgãos e pessoas participantes; b) **nexos com o sistema legislativo para a preservação da legalidade na ação governamental. Do contrário falham os critérios descentralizadores, tornam-se deficientes a supervisão recomendada e a fiscalização interna, levando à exigência dos controles externos.**

Compreenda-se que, no Brasil, planejamento, coordenação, descentralização e delegação de competência não oferecem à Administração **poderes de Supremacia e nem privilégios ostensivos de discricção.** Em qualquer das fases do governo permanece a vinculação ao sistema legal, não se podendo, senão pelo **arbitrio ou discricionabilidade**, deixar de respeitar os **padrões legais** da hierarquia, de poder disciplinar e de política. Não se nega que para o desempenho das suas funções a Administração dispõe de faculdades, mas de faculdades que são regidas e não livres.

20. Não se permite, portanto, ao administrador, nem na fase inicial do planejamento, ultrapassar o que a lei traça à sua atividade, sob pena de contribuir para a ilegiti-

midade dos próprios atos. Possuída de uma faculdade toda sua, que é a do "poder regulamentar", destinado a explicitar as leis ou a preencher as possíveis lacunas no entendimento delas, não cabe à Administração exceder-se além das práticas autorizadas." (os grifos e a caixa alta não estão no original).

Verifica-se, do exposto, que o parágrafo 7.º, do artigo 54 atacado na representação, se harmoniza com os preceitos legais inscritos nas leis federais de números 4.320 e 200, que tratam das normas gerais de Direito Financeiro para a elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, e da Reforma Administrativa respectivamente.

É que os programas de governo e planos de ação governamental estão intimamente ligados à lei orçamentária.

Impõe o artigo 60 da Constituição da República, **in verbis**:

"A despesa pública obedecerá à lei orçamentária anual, que não conterà dispositivo estranho à fixação da despesa e à previsão da receita."

Comentando o dispositivo constitucional, assim preleciona o Professor Manoel de Oliveira Franco Sobrinho, na obra citada, às fls. 77:

"Evidentemente, pois, que todo e qualquer planejamento, tenha suporte no permissivo constitucional. A exação de uma política orçamentária se faz mais importante que a própria política financeira, com reflexo na arrecadação e nos meios de pagamento.

.....
.....
22.

Planejar, portanto, através de planos não é desprever nem inventar recursos impossíveis. Há uma lei fundamental que está na origem de todas as coisas: a Constituição."

Verifica-se, portanto, que o dispositivo questionado é da maior pertinência e relevância, sendo impossível, modernamente, proceder-se à fiscalização orçamentária sem o conse-

quente acompanhamento e avaliação dos planos de ação e dos programas de trabalho do Poder Executivo. Sem isso a fiscalização não se completa, permanece na rama, o que não convém à boa marcha dos negócios governamentais e à boa moral administrativa.

O parágrafo 7.º, do artigo 54 é constitucional e se afina com as normas federais congêneres.

O ARTIGO 59

A Constituição do Estado, ao dispor que as Contas do Tribunal de Contas — o que, na verdade, vale dizer as **contas do ordenador de despesa do Tribunal de Contas** — “integram as do Governador do Estado”, assim o fez por ser medida legal sempre adotada no processo de apresentação das contas de gestão do Governador, uma vez que as mesmas dizem respeito à execução de todo o Orçamento do Estado, no qual figuram as Unidades Orçamentárias dos Três Poderes, inclusive a do Tribunal de Contas.

É óbvio que as contas do ordenador de despesa do Tribunal de Contas, tais como as dos demais ordenadores de despesa, não se confundem com as do Governador do Estado. Não há responsabilidade recíproca nestas contas. São independentes, autônomas. Integram-se, **somente**, para efeito de apresentação à Assembléia Legislativa.

Cada ordenador, nos termos da lei, é responsável por suas contas. Dizer-se que o Tribunal de Contas, à vista do parágrafo 2.º do artigo 54 da Constituição Estadual, deverá dar parecer às suas próprias contas, é laborar-se, **data venia**, em erro, porquanto o Tribunal, tal como ocorre com relação a todos os demais ordenadores de despesa, julga as contas de seu ordenador de despesa. Dá parecer prévio, sem efeito de julgamento, apenas no processo das contas de gestão do Governador do Estado, nos termos do referido parágrafo 2.º do artigo 54 da Constituição do Estado.

Convém ressaltar mais uma vez que o Tribunal não julga as suas próprias contas, mas as do seu ordenador de despesa que, no caso, é o seu Presidente; e, ou as contas daquele a quem ele delegou competência.

Destaz-se, assim a ardilosa argumentação, completamente destruída à simples leitura dos textos constitucionais e do

próprio artigo 80 do Decreto-Lei federal número 200, de 25 de fevereiro de 1967, **verbis**:

“Os órgãos de contabilidade inscreverão como responsável todo o ordenador de despesa, o qual só poderá ser exonerado de sua responsabilidade após julgadas regularmente suas contas pelo Tribunal de Contas.”

O preceito é constitucional.

O ARTIGO 63 — PARTE GRIFADA

Toda a argumentação aplicada ao artigo 59, exposta nas linhas anteriores, se aplica ao artigo 63 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, salvo, evidentemente, quanto ao parecer do Tribunal de Contas do Estado, que, **in casu**, pode ser exigido.

O dispositivo é constitucional.

O ITEM XIV, DO ARTIGO 70 — PARTE GRIFADA

Parte dos argumentos alinhados na defesa do parágrafo 7.º do artigo 54, se aplica para sustentar a constitucionalidade do item XIV, do artigo 70.

Como já ficou evidenciado, o planejamento governamental, ou, nos termos da parte atacada, os planos de ação e os programas de trabalho do governo, é exigência da Reforma Administrativa, preconizada no Decreto-Lei número 200, de 25 de fevereiro de 1967 e na Lei n.º 4.320, de 17 de março de 1964.

Com efeito, dispõe o Decreto-Lei n.º 200, **in verbis**:

“Art. 7.º — A ação governamental obedecerá a **planejamento** que vise a promover o desenvolvimento econômico-social do País e a Segurança Nacional, norteados-se segundo **planos e programas** elaborados, na forma do Título III e compreenderá a elaboração e atualização dos seguintes **instrumentos básicos**:

- a) **plano geral de governo**;
- b) **programas gerais, setoriais e regionais**, de duração plurianual;
- c) **orçamento-programa** anual;
- d) **programação financeira de desembolso.**” (os grifos são nossos).

Destacamos das transcrições já efetuadas, no trato do parágrafo 7.º, do artigo 54, o seguinte:

“Não se nega que para o desempenho das suas funções a Administração dispõe de faculdades, mas de faculdades que são regradadas e não livres.

20. Não se permite, portanto, ao administrador, nem na **fase inicial do planejamento**, ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de contribuir para a ilegitimidade dos próprios atos.” (os grifos são nossos).

O Estado do Rio de Janeiro, ao promulgar a sua Constituição, fê-lo dentro dos rígidos princípios da Constituição e leis da República Federativa do Brasil. Inovou, apenas, nos **espaços em branco**, na estrita competência de sua autonomia de auto-organização.

A reserva administrativa do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado não foi alcançada, nem o poderia. Somente a Constituição do Estado harmonizou-se com os preceitos federais, estipulando a cláusula questionada.

Mesmo porque o artigo 70 da Constituição Estadual declara que a exposição dos planos de ação e programas de trabalho são da privativa competência do Governador do Estado. Tanto quanto são de sua estrita competência o respectivo planejamento e elaboração desses **planos de ação e programas de trabalho**.

A área de **reserva administrativa** continua intacta. O que a Assembléia Legislativa vai tomar conhecimento é a **situação do Estado, os planos de ação** e os **programas de trabalho**, que, presumivelmente, a Administração estudou e planejou.

A disposição inserta no item XIV, do artigo 70 — os planos de ação e os programas de trabalho — atacada na representação não merece crítica, é da mais alta relevância, adequa-se às prescrições legais da área federal e é constitucional.

A LETRA “E”, DO PARÁGRAFO ÚNICO DO ARTIGO 116

Investe a representação contra o preceito da letra “e”, do parágrafo único do artigo 116, da Constituição Estadual, que preconiza a isenção do pagamento do imposto de transmissão “*inter vivos* na aquisição da casa própria aos assalariados, chefes de família numerosa”.

Alega que são aplicáveis ao ataque os argumentos traçados no item 1 da representação. Acrescenta que o poder de

isentar integra o de tributar e só pode ser exercido através de leis, as quais são de iniciativa do Chefe do Poder Executivo. Seria, portanto, o Governador do Estado o juiz da oportunidade e conveniência do início do processo legislativo concernente.

Finalmente, inquire de antiisonômico o preceito questionado.

Tais argumentos são de fácil refutação, mercê da sua improcedência e fragilidade.

Efetivamente, a simples leitura do texto esclarece que a isenção preconizada na letra e do parágrafo único do artigo 116 da Constituição estadual, atacada na representação, **depende de lei**. Sob este fundamento, o Colendo Supremo Tribunal Federal negou a medida liminar pedida na representação para todos os dispositivos atacados.

Somente a lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, quando julgue necessário e oportuno, deflagrará o processo de isenção, previsto no dispositivo atacado.

Leve-se em conta que o preceito será, ainda, objeto de regulamentação, através de lei, de iniciativa do Governador do Estado.

A Constituição não isenta. Afirma que o Estado **deve isentar**. Necessariamente, haverá lei complementar, regulando a maneira de se proceder a essa isenção. Esta lei somente será aprovada se obtiver o voto da maioria absoluta da Assembléia Legislativa (Const. Est., art. 40). De algumas fases do processo legislativo, o Governador do Estado participará, nos termos constitucionais.

A propósito da afirmativa de que a isenção ofende o parágrafo 1.º do artigo 153 da Constituição da República, o argumento é irrelevante.

Diz o parágrafo 36 da Constituição da República **in verbis**:

“A especificação dos direitos e garantias expressos nesta Constituição não exclui outros direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios que ela adota.”

Ora, a Constituição da República, em alguns de seus dispositivos, evidencia a preocupação de proteger os cidadãos de menor capacidade financeira.

Lê-se, no parágrafo 32, do artigo 53:

"Será concedida assistência judiciária aos necessitados, na forma da lei."

No artigo 165, depara-se-nos um elenco de itens que visam a melhoria da situação social, especialmente:

"I — salário mínimo capaz de satisfazer, conforme as condições de cada região, as suas necessidades normais e as de sua família;"

São normas que visam a dar proteção e condições mínimas às classes sociais de menor poder econômico.

Toda a assistência ou proteção que se dê aos chefes de família numerosa, assalariados, de baixa renda, está dentro dos direitos e garantias decorrentes do regime e dos princípios adotados na Constituição Federal, não sendo, portanto, excluídos da conotação de constitucionalidade (Art. 153, § 36).

A letra e, do parágrafo único do artigo 116 da Constituição estadual não ofende qualquer preceito da Constituição Federal. Ao revés, com ela se harmoniza, tanto nos textos, quanto na filosofia de amparo social.

O § 2.º, DO ARTIGO 118

Embora a representação considere válidos os argumentos alinhados no ataque à letra e, do parágrafo único do artigo 116, para questionar a constitucionalidade do parágrafo 2.º do artigo 118 da Constituição do Estado, há uma profunda diferença entre os dispositivos.

A letra e, do parágrafo único, do artigo 116 preconiza a isenção do imposto de transmissão *inter vivos*, nas condições que estabelece o parágrafo 2.º, do artigo 118, em exame, fala em **pagamento simbólico**.

Não há, na segunda hipótese, uma isenção real. Ao contrário, é exigido um pagamento, embora simbólico.

A lei, evidentemente, dirá qual será o valor deste pagamento; o que entenderá por pagamento simbólico.

A Constituição estadual busca, ainda nesta oportunidade, amparar os desafortunados, ensejando às empresas que produzirem material ortopédico e prótese ocular (olhos artificiais, etc...) a fazê-lo mais barato, para que cheguem aos destinatários por preços mais acessíveis. Há, nisto, relevante sentido

do de amparo social, já não só aos economicamente necessitados, como, também, aos de saúde e anatomia prejudicadas.

Lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, estabelecerá a conceituação necessária à aplicação do dispositivo questionado.

A disposição, aliás, resultou de Emenda apresentada pela Excelentíssima líder da Arena, D. Sandra Cavalcanti.

Obviamente, também serão necessárias leis de âmbito municipal para disciplinar o pagamento simbólico dos tributos de competência municipal.

O ARTIGO 125

Atacando o artigo 125, a representação se reporta à argumentação que opôs ao inciso VI, do artigo 16 e à letra e, do parágrafo único do artigo 116, porque — "versa este artigo tema tributário, cabendo, pois, as mesmas considerações expendidas nos itens 1 e 14 desta argüição."

Diz o artigo 125, **in verbis**:

"Será concedida isenção do imposto de transmissão **inter vivos** na compra de imóvel destinado a sede de associações educacionais, desportivas, assistenciais e sindicais."

Não há, na Constituição da República Federativa do Brasil, qualquer disposição que vede ao Estado isentar as associações educacionais, desportivas, assistenciais e sindicais do pagamento do imposto de transmissão **inter vivos**, que venha a incidir sobre a aquisição do imóvel destinado às suas sedes.

Verificam-se, em alguns pontos da Constituição Federal, disposições destinadas a promover, incentivar ou proteger essas associações.

Com efeito, lê-se no parágrafo 28, do artigo 153, **in verbis**:

"É assegurada a liberdade de associação para fins lícitos. Nenhuma associação poderá ser dissolvida, senão em virtude de decisão judicial."

E, no artigo 166, está escrito, **verbis**:

"É livre a **associação profissional ou sindical**; a sua constituição, a representação legal nas convenções coletivas de trabalho e o **exercício de funções delegadas de poder público** serão regulados em lei."

§ 1.º — Entre as funções delegadas a que se refere este artigo compreende-se a de arrecadar, na forma da lei, as contribuições para o **custeio da atividade dos órgãos sindicais e profissionais** e para a **execução de programas de interesse das categorias por eles representadas.** (os grifos são nossos).

No § 2.º, do artigo 176, lê-se:

"Respeitadas as disposições legais, o ensino é livre à iniciativa particular, a qual merecerá **amparo técnico e financeiro** dos Poderes Públicos, inclusive mediante bolsas de estudo." (os grifos não são do original).

Na letra q, do item XVII, do artigo 8.º, está escrito:

"Art. 8.º — Compete à União:

.....
.....

XVII — legislar sobre

.....
.....

q) diretrizes e bases da educação nacional; normas gerais sobre desporto;"

Conclui-se, portanto, da preocupação dos constitucionalistas com a educação, o desporto, a assistência e a sindicalização.

As associações, também objeto especial da Constituição Federal (153, § 2.º), são as formas de prestação de amparo, proteção e assistência que as coletividades, inclusive classistas ou profissionais, prestam a seus membros.

Merecem, portanto, todo o desvelo dos Poderes Públicos e o mínimo será a facilitação dos meios e fins associativos.

Nenhuma associação é forte, ou, pelo menos, conceituada, se não dispuser de uma sede. Se possível, própria.

Será inconstitucional o Estado facilitar as associações, isentando-as do pagamento do imposto de transmissão **inter vivos**, incidente sobre o imóvel destinado à sua sede própria?

Evidentemente que não.

Mas a representação situa a inconstitucionalidade do dispositivo no processo legislativo de matéria financeira.

O Governador, segundo a representação — é o único juiz da necessidade e conveniência de dar início ao processo legislativo correspondente."

A disposição constitucional atacada, evidentemente, carece de lei regulamentadora.

Esta lei contará com a participação do Governador do Estado, nas várias etapas do seu processo legislativo.

Por outro lado, será sempre o Governo do Estado, na sua **área de reserva e competência administrativa**, o poder concedente e fiscalizador do benefício e fiscal da lei.

A lei, obviamente, conterà dispositivos que imponham condições para a concessão de isenção, bem como penas para a eventualidade de burlas.

Não se vislumbra, portanto, eivas de inconstitucionalidade no artigo 125 da Constituição Fluminense.

O dispositivo não cria nem aumenta a despesa pública.

Trata, exclusivamente, de beneficiar, em preceito constitucional, as associações educacionais, desportivas, assistenciais e sindicais.

O artigo 125, questionado na representação, é constitucional.

O ARTIGO 235 — PARTE GRIFADA

A parte do artigo 235, atacada na representação, iguala os vencimentos dos Conselheiros e dos Desembargadores dos extintos Tribunal de Contas e Tribunal de Justiça dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

A matéria não é somente de legislação ordinária.

A Constituição Federal, no parágrafo 4.º do artigo 144, cuida de vencimentos dos juízes vitalícios, o que compreende, necessariamente, os Desembargadores.

A fixação de vencimentos é que é matéria de legislação ordinária.

A parte do artigo 235, atacada, no entanto, não fixa vencimentos. Estes já estavam, ou serão fixados na legislação ordinária.

O que determina o preceito questionado é a isonomia ordenada no parágrafo 1.º do artigo 153 da Constituição da República.

Unificados os Tribunais, evidentemente que os vencimentos de seus membros devem ser iguais, sob pena de ser quebrado o princípio de igualdade, mandamento expresso da Constituição da República (art. 153, § 1.º).

Nada mais contrário ao princípio republicano, básico da Constituição Federal, do que a desigualdade, o privilégio, a disparidade de tratamento a indivíduos ou classes iguais.

Torna-se, conseqüentemente, inaceitável, por inconstitucional, a diversidade de vencimentos entre os cargos de Desembargador, bem como entre os de Conselheiro, nos Egrégio Tribunal de Justiça e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, respectivamente.

A inconstitucionalidade, **in casu**, é o reverso do mandamento do artigo 235, questionado, que respeita os precisos mandamentos da Constituição Federal. (art. 144, § 5.º).

Em relação aos Desembargadores e Conselheiros em disponibilidade, a representação quer discriminar duplamente.

Primeiro, negando-lhes vencimentos iguais aos dos seus colegas em atividade, para a qual poderão reverter, desde que convocados pelo Governador.

Segundo, afirmando que os cargos, nos quais foram colocados em disponibilidade, não são iguais aos dos seus colegas em atividade.

Argumenta com o parágrafo único, do artigo 11, da Lei Complementar número 20, de 1974, combinado com o parágrafo 2.º, do artigo 144, da Constituição da República.

E afirma que não passaram a ocupar os novos cargos do novo Estado.

Foram, portanto, punidos.

No entanto, o parágrafo único, do artigo 11, da Lei Complementar número 20, de 1974, **assegura a disponibilidade** a que alude o artigo 144, parágrafo 2.º da Constituição Federal, aos membros dos Tribunais de Justiça que não fossem aproveitados no novo Tribunal.

E que diz o § 2.º, do artigo 144, da Constituição Federal? Diz que **ao juiz será facultado obter a disponibilidade com vencimentos integrais**.

Ora, o cargo extinto é de Desembargador ou de Conselheiro, que continuam a existir no novo Estado, nos Tribunais de Justiça e Tribunal de Contas fusionados. São os cargos antigos, preexistentes, os quais, por questão de número de membros limitado, não foram aproveitados, naquele momento. Poderão sê-lo, eventualmente.

Os vencimentos, portanto, dos Desembargadores e Conselheiros em disponibilidade devem ser iguais aos dos seus colegas em atividade, por força do disposto no § 2.º do artigo 144, combinado com o item III, do artigo 113 e o § 1.º, do artigo 153, todos da Constituição Federal, mais o § 2.º, do artigo 11 da Lei Complementar número 20, de 1974.

A disposição questionada é constitucional.

O ARTIGO 236

A representação investe contra o artigo 236 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, sob o argumento de que foi usurpada competência privativa do Egrégio Tribunal de Justiça do Estado, nos termos do § 5.º, do artigo 144, da Constituição Federal, combinado com a lei número 5.621, de 04 de novembro de 1970 que regulamenta o citado preceito constitucional.

Afirma, ainda, que o artigo 236, questionado, teria revogado disposição do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado, aprovado pela Resolução número 1, do Egrégio Tribunal de Justiça.

A própria representação, no entanto esclarece: — “Assim, na parte que disciplina situações ordinárias, ou melhor, institucionais, prevê o “Código” a existência de carreira única, mas nas Disposições Transitorias (art. 266), nas quais é versada a problemática da fusão, determina em consonância com a legislação baixada pelo Governador em 15-03-75 para o funcionalismo — que, **para efeito de promoção**, os magistrados se situam em seus quadros de origem.” Vale dizer: o artigo 266 do Código de Organização e Divisão Judiciárias do Estado do Rio de Janeiro, aprovado pela Resolução número 1, de 1975, do Egrégio Tribunal de Justiça, obedeceu à legislação baixada pelo Governador do Estado para o funcionalismo. Isto, embora a carreira única da magistratura estadual esteja prevista na parte institucional do Código.

O artigo 236 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, colocado entre as **Disposições Transitórias**, nunca teve em mira revogar ou alterar legislação alguma, mormente aquela privativa do Egrégio Tribunal de Justiça, como leis sóem ser as Resoluções dos Tribunais que cuidam da Organização Judiciária (C.F., art. 144, § 5.º). Mesmo porque era, como é, do consenso geral, haver sido o Colendo Supremo Tribunal Federal instado a julgar da constitucionalidade do preceito inserido no artigo 266 do Código de Organização e Divisão Judi-

ciárias do Rio de Janeiro. Seria, portanto, mais do que leviana usurpação de competência, um verdadeiro contra-senso, intentar-se revogar legislação colocada **sub iudice**.

A verdadeira meta do artigo 236 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro foi o princípio de isonomia contido no § 1.º, do artigo 153 da Constituição da República.

Reclamavam os juizes do antigo Estado do Rio de Janeiro contra a discriminação injusta em que estavam colocados, vítimas de tratamento remuneratório desigual, relegando-os à humilhante situação de membros interiores de uma mesma magistratura.

A Lei Complementar número 20, de 1974, não pode servir de arrimo à discriminação contra os dignos juizes do antigo Estado do Rio de Janeiro.

Os princípios do artigo 18 e seus parágrafos, da referida Lei Complementar número 20, de 1974, se referem a — novo Plano de Classificação de Cargos —, não podendo ser aplicados à magistratura já estruturada e classificada em entrâncias. O quadro único de juizes, com uma só carreira, é organicamente essencial na magistratura, a fim de possibilitar iguais vencimentos e promoções em cada entrância (C.F., art. 144, II).

O parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar número 20, de 1974, dá poderes ao Governador do Estado para estabelecer o número de desembargadores que deveriam compor o novo Tribunal de Justiça, bem como os critérios de aproveitamento. Nada mais do que isto. E, até em relação aos membros do Tribunal, uma vez escolhidos, nenhuma outra restrição lhes poderia ser imposta, muito menos remuneração diferente.

Como, então, poderia o Governador do Estado discriminar em relação aos juizes, atribuindo-lhes situações diversas, em função da origem, quando passavam a integrar a mesma, e única magistratura?

A prevalecer tão esdrúxulo entendimento, o novo Estado do Rio de Janeiro passaria a contar com duas magistraturas distintas, uma delas segregada à condição de inferioridade e humilhada.

A Constituição Federal, no entanto, no artigo 144, estabelece os parâmetros para a organização da Justiça nos Estados. Qualquer disposição que não se enquadre na Seção VIII, do capítulo VIII da Constituição da República, ou com seus preceitos conflite, é inconstitucional, não podendo prevalecer.

Ora, a remuneração é, basicamente, o parâmetro das igualdades dos assalariados.

Se um juiz recebe salário inferior ao de um colega de igual entrância do mesmo corpo de magistrados, ou seja, da magistratura do mesmo Estado, está ele sendo tratado desigualmente, o que ofende os princípios da Constituição da República, inscritos nos artigos, parágrafos e itens citados, não sendo lícito prevalecerem.

Foi este critério, essencialmente inconstitucional, que aconselhou a aprovação do artigo 236 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Mesmo porque, o artigo 3.º da Lei Complementar número 20, de 1974, dispõe, **in fine**:

“...respeitadas as garantias asseguradas aos juizes pela Constituição Federal (art. 113).”

O artigo 236, aliás, foi proposto em Emenda do nobre Deputado Gilberto Rodriguez, Relator-Geral da Comissão Constitucional da Assembléia Constituinte do Estado do Rio de Janeiro.

Estamos convencidos de que a disposição é constitucional.

CONCLUSÃO

Estamos certos, Excelentíssimo Senhor Ministro-Relator, que a Assembléia Constituinte do Estado do Rio de Janeiro fez o melhor em matéria constitucional, ao aprovar a Constituição do novo Estado.

Resultante da fusão de Estados preexistentes, com legislações e peculiaridades próprias que deviam ser atentadas, o Estado do Rio de Janeiro nasceu sob o influxo do desejo do Governo da União e das aspirações antigas de suas respectivas populações.

À Assembléia Constituinte foram eleitos os representantes dessas duas unidades federativas extintas, ainda sob a égide de suas próprias Constituições, Leis, Administrações, tradições e costumes.

Não era a Assembléia Constituinte composta, tão-somente, de juristas. Em sua composição havia representantes de diversas classes, categorias e profissões. Cada um dos senhores Deputados desejava contribuir para dotar o novo Estado da Constituição mais adequada às suas peculiaridades.

Neste afã, desempenharam-se com brilhantismo.

Não se consideraram, porém, oniscientes.

Juristas de renome foram consultados. Basicamente, a Constituição do Estado do Rio de Janeiro nasceu dos trabalhos, apresentados pelos Ministro Carlos Medeiros Silva e ex-Desembargador Dr. Ivair Nogueira Itagiba. Um outro, apresentado pelo Instituto dos Advogados do Brasil, foi consultado.

Ouvidos foram, inúmeras vezes, o Excelentíssimo Governador do Estado e seus Assessores, notadamente o Digníssimo Procurador-Geral do Estado, Dr. Roberto Paraiso, o qual enviou às lideranças da Assembléia Constituinte e ao Relator-Geral da Comissão Constitucional estudos de sua autoria e de sua equipe, dos quais temos muitos em nosso poder, alguns com sua rubrica autenticadora.

Na área federal ouvimos o Excelentíssimo Presidente da República, trazendo suas ponderações ao conhecimento dos Senhores Deputados.

Travamos, por vezes diversas, diálogos com o Excelentíssimo Senhor Ministro de Estado da Justiça, Dr. Armando Falcão, em torno do andamento dos trabalhos constituintes.

O Excelentíssimo Senhor Deputado Célio Borja, Digníssimo Presidente da Câmara Federal, um dos propulsores da fusão, honrou-nos com sua visita e luzes jurídicas.

O Vice-Presidente do Tribunal de Justiça, no impedimento do Presidente, examinou, em companhia de outros cultos magistrados do Estado, os dispositivos constitucionais referentes à Justiça do Estado, fazendo suas ponderações.

Ouvidos foram representantes do Ministério Público e de outras classes profissionais, sempre com atenção.

É público e notório o estardalhaço da imprensa, cobrando a Constituição do novo Estado, que considerava lerdamente elaborada.

Não houve, portanto, agendamento na tarefa constitucionalista da Assembléia Constituinte do Estado do Rio de Janeiro.

É a Constituição estadual, resultante de árduo e consciencioso trabalho, dimensionado nos traçados da Constituição da República, inscritos no seu artigo 13, a vontade do povo.

Nos poderes constituintes federais e estaduais não há senão graus de poder — primeiro e segundo graus.

Há peculiaridades na área federal, como as existem no âmbito dos Estados. É necessário ajustar-se o direito constitucional legislado a essas peculiaridades regionais.

As dificuldades e peculiaridades avultam quando se referem a duas unidades federativas extintas, a fim de constituírem um novo Estado.

Na coexistência das ordens constitucionais superpostas — a federal e a estadual — há de atentar-se para essas peculiaridades.

Tudo o que não é da União ou dos Municípios é do Estado.

O princípio de que os Estados reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, somente é limitado pela própria Constituição Federal (art. 13).

Ao Estado são conferidos todos os poderes que, implícita ou explicitamente não lhe sejam vedados pela Constituição Federal, (Art. 13 § 1.º).

São os *poderes residuais*, onde o Estado pode criar à sua discrição.

Comentando a Constituição de 1967, com a Emenda número 1, de 1969, assim se expressa Mestre Pontes de Miranda:

“6) A que entidades ficam os “restos” dos poderes? — Existem três sistemas políticos de repartição dos poderes e direitos não enumerados: a) o de atribuí-los à coletividade maior, à União; b) o de atribuí-los aos Estados-Membros; c) o de respeitá-los de ambos, por prevenção de legislatura, ou por possível acumulação. No art. 13, § 1.º, acolheu-se o de caberem aos Estados-Membros;...”
(in *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969*, 2.ª ed., Tomo II, pág. 295).

Foi o caminho seguido pelo Poder Constituinte do Estado do Rio de Janeiro, preenchendo os **espaços em branco**, atendendo às peculiaridades regionais da nova Unidade Federativa do Brasil.

Nesta tarefa era impossível contar com a colaboração direta do Excelentíssimo Senhor Governador do Estado, suscitante da representação aqui informada, seja deflagrando o processo constitucional, seja vetando o que considerasse impróprio ou inadequado.

Indiretamente, porém, muito proveitosos foram os préstimos governamentais, seja pessoalmente ou através de seus Assessores.

Impossível era, porém, adotar-se uma Constituição inteiramente concorde com os pontos de vista do Chefe do Poder Executivo. Outras vontades intervieram, notadamente as dos representantes da soberania popular — os Deputados Constituintes.

A propósito, convém recordar o Editorial de **O Globo**, sob o título: "Parâmetros Constitucionais", que transcrevemos, *in verbis*:

"Os Assessores do Governador Faria Lima certamente levaram em conta, ao aconselharem a representação ao Supremo, que a alegação de inconstitucionalidade não pode ser meramente interpretativa. A inconstitucionalidade precisa revestir-se de absoluta evidência e clareza, colocando-se "fora de qualquer dúvida razoável", como dizem os norte-americanos, de cuja jurisprudência esse instituto se irradiou para o mundo.

A inconstitucionalidade consiste no "conflito irremediável" entre a lei maior e a menor, impondo-se então a superioridade hierárquica. Em princípio toda lei é constitucional. Se não conflita manifestamente com o texto da Constituição, *mas se limita a interpretar a norma de uma maneira que ao legislador parecer a mais coerente*, deixa de haver motivo absoluto de impugnação." (xerox anexo, doc. n.º 5).

Estamos certos de haveremos demonstrado, à saciedade, a inteira improcedência da representação e de seus injurídicos fundamentos no decorrer destas informações, para as quais rogamos os doutíssimos suprimentos de Vossa Excelência, Senhor Ministro-Relator.

Confiamos em que serão rejeitadas as arguições de inconstitucionalidade suscitadas na Representação número 937, do Excelentíssimo Senhor Procurador-Geral da República, conformando-se a veneranda decisão do Pretório Excelso com o parecer do Chefe do Ministério Público da União e com o Relatório e o Voto do Excelentíssimo Ministro-Relator."

4. Foram admitidos como litisconsortes o Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro e os Drs. Luís Carneiro Botelho, Paulo da Silva Fernandes, Paulo de Mello Kale e Sylvio Duarte Monteiro, conselheiros em disponibilidade do Tribunal de Contas do antigo Estado do Rio.

Distribua-se cópia deste relatório aos eminentes Juízes da Corte.

É o relatório.

V O T O

O Senhor Ministro Cunha Peixoto (Relator) — A primeira arguição de inconstitucionalidade abrange os incisos VI e VII, letra **b**, do art. 16 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que assim dispõem:

"Art. 16 — É vedado ao Estado:

VI — conceder isenção de impostos, salvo os casos previstos nesta Constituição e na legislação federal, constitucional e complementar.

VII — instituir impostos sobre:

b) os templos de qualquer culto *ou serviços por ele mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.*"

2. É indubitável ser de iniciativa única do Presidente da República a proposta de leis pertinentes a matéria financeira e tributária, nos termos do art. 57 da Constituição Federal, e, por igual, do Governador, no plano estadual.

O dispositivo em questão veda qualquer iniciativa do Governador do Estado no tocante a isenção tributária, invadindo, portanto, a esfera de suas atribuições.

Dificultou o dispositivo, como se verifica, a concessão de isenção tributária na esfera estadual, pois só a permite quando constar da Constituição, lei federal ou complementar.

Fere, portanto, a autonomia estadual, pois se os Estados não são onipotentes, são providos, entretanto, de autonomia, nos limites que a Constituição Federal estabelece.

O poder de tributar é distribuído aos três níveis de governo federado, em caráter originário. Desde a Constituição de 1891 — com atenuação nas de 1967 e Emenda Constitucional n.º 1/69 —, cada governo — federal, estadual e municipal — é dotado de impostos específicos, com exclusividade de competência para decretá-los e arrecadá-los.

O corolário do poder de tributar é a outorga da competência privativa para exercê-lo efetivamente pela decretação de cada tributo, que lhe cabe pela Constituição Federal.

Como se verifica pela Constituição Federal, a União só pode isentar tributo da esfera estadual mediante lei complementar (art. 19, § 2.º, e § 6.º do art. 23 da Constituição Federal).

Portanto, a lei ordinária federal não pode isentar imposto atribuído ao Estado e, com relação à lei complementar, inútil constar de dispositivo da Constituição do Estado.

E se o dispositivo se refere a Lei Complementar Estadual, foge à esfera das atribuições do Poder Executivo, a quem está afeta a iniciativa relativa às leis em matéria tributária e orçamentária.

Não pode a Constituição Estadual restringir esta atribuição do Poder Executivo, dispondo só poder a isenção ser concedida mediante lei complementar.

Na Constituição de 1967, admitia-se a exigência de lei complementar para a isenção de tributo (§ 2.º, do art. 20), mas não na Emenda Constitucional n.º 1/69, que só exige esta modalidade de lei para isenção de tributo de outra esfera administrativa.

O inciso VI dificulta a isenção do tributo na esfera estadual, o que não é possível.

3. A letra "b" do inciso VII estabelece um caso de imunidade, já que proíbe o lançamento, de maneira geral, de tributos aos serviços mantidos pelos templos, quando a renda for aplicada exclusivamente em seu benefício.

Ora, a Constituição Federal, no art. 21, fez distinção entre as imunidades concedidas aos templos e aos partidos políticos e às instituições de educação ou de assistência social. Para aqueles, a imunidade está restrita ao próprio templo e, nos últimos, também a seus serviços. Mas, note-se que, mesmo nesta hipótese, não há imunidade, mas isenção, já que o benefício fica dependendo de lei.

É que estas imunidades se restringem ao patrimônio próprio, bem como aos serviços explorados em seu próprio benefício, e não àqueles que vão favorecer a terceiro.

Pontes de Miranda, escrevendo sobre imunidade do patrimônio, rendas e serviços dos partidos políticos, positivou: "O patrimônio, renda e serviços de partidos políticos são imunes a imposições fiscais. Não assim a residência dos chefes ou empregados, salvo se proprietário é o partido político, ou se é esse o locador. Os serviços abrangem: reclames, propaganda, correspondência (não há imunidade ao selo, que é taxa), transportes (não há isenção de taxas), radiocomunicações, etc. Se o posto radiodifusor é utilizado comercialmente, cessa a imunidade. Só é imune o serviço inteiramente a cargo e inteiramente destinado ao partido político, ainda que seja locatário da casa ou dos aparelhos e do pessoal". (*Comentários à Constituição de 1967*, 2.ª ed., p. 426). E acrescenta: "o que se disse à nota anterior vale para as instituições de educação e de assistência social".

E o Ministro Aliomar Baleeiro, também por estes mesmos motivos, considera constitucional o § 1.º, do art. 6.º, do Decreto-Lei n.º 406/68:

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

"Por que — diz ele — os órgãos públicos da administração direta e indireta devem pagar ICM nas vendas a particulares, ainda que só aos seus serventuários? Porque esse imposto deve atingi-los e não às entidades vendedoras, que deverão incluir os tributos nos preços, como fazem as empresas privadas". (*Limitações Constitucionais ao Poder de Tributar*, 4.ª ed., 1974, pág. 177).

Na amplitude em que se encontra a letra "b", inciso VII, do art. 16, passa a ser ele inconstitucional principalmente porque, realmente, estabelece uma isenção de ordem geral, invadindo a esfera de atribuições do Poder Executivo.

Considero, assim, inconstitucional o n.º VI e a parte "ou serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais", esta do n.º VII, ambos do art. 16.

4. A segunda arguição refere-se ao § 4.º do art. 17, que assim dispõe:

"Art. 17 — Compete ao Estado instituir e arrecadar impostos sobre:

.....
§ 4.º — Nas operações interestaduais, não se distinguirá entre contribuinte e consumidor, para efeito de cobrança do imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias."

O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência no sentido de ser "inconstitucional a discriminação das alíquotas do ICM, nas operações interestaduais, em razão de o destinatário ser, ou não, contribuinte".

Portanto, o dispositivo da Constituição do Estado do Rio de Janeiro nada mais fez do que reproduzir o que reiteradamente tem sido proclamado pelo Supremo Tribunal Federal, e ajusta-se ao § 5.º, do art. 23 da Constituição Federal.

Considero constitucional, pois, o § 4.º, do art. 17.

5. A terceira arguição abrange o art. 19, que estabelece:

"Nenhum tributo, estadual ou municipal, pode ser majorado, em cada exercício, direta ou indiretamente, além do índice inflacionário verificado no período."

Em matéria tributária, a regra é que a competência para a iniciativa das leis é reservada ao Chefe do Poder Executivo.

Por outro lado, o § 1.º, do art. 18 da Constituição Federal, determina que lei complementar discipline as normas gerais de direito financeiro,

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

e esta lei foi promulgada, constituindo o Código Tributário Nacional, cujo art. 97 estatui que somente a lei pode estabelecer:

“IV — a fixação da alíquota do tributo e da sua base de cálculo, ressalvado o disposto nos artigos 21, 26, 39, 57 e 65.”

Portanto, a matéria é de lei ordinária, votada pela Assembléia, mas com a participação do Governador. Escreve Aliomar Baleeiro:

“O art. 97 do CTN arrola taxativamente os casos reservados à lei ordinária da entidade pública investida constitucionalmente da competência para decretar o tributo.”

E a Constituição Federal estabelece em seu art. 43:

“Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente:

I — tributos, arrecadação e distribuição de rendas.”

Não é possível estabelecer a Constituição Estadual a alíquota mínima a ser obedecida pelo legislador ordinário.

Não se pode também esquecer, como adverte Aliomar Baleeiro, que “a votação do tributo e de sua aplicação pelo povo, através dos parlamentares, constitui princípio cardeal dos regimes representativos e democráticos, que não existem sem votação dos tributos e das despesas pelos representantes do País”. (Conferência proferida em São Paulo, *In Curso de Direito Tributário*, pág. 30).

Ora, não é possível o constituinte estadual retirar do âmbito de competência do legislador ordinário matéria que lhe é própria.

Nem se diga ajustar o dispositivo, no tocante à expressão “indireta”, ao parágrafo 2.º do Código Tributário Nacional, porque o artigo é genérico, proibindo, mesmo por lei, a majoração, além da correção monetária, do tributo “em cada exercício”. Ora, o § 2.º, do art. 97 do Código Tributário Nacional, refere-se apenas a majoração sem lei que a autorize. Neste caso não considera aumento, para os fins do disposto no item II, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.

Por estes motivos, acolho, também nesta parte, a representação, e considero inconstitucional todo o art. 19 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

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

6. Argüi-se também a inconstitucionalidade do art. 34, IV — parte grifada:

“Art. 34 — Cabe à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, dispor sobre as matérias da competência do Estado, especialmente:

IV — normas gerais para a exploração ou concessão, *bem como para a fixação de tarifas ou preços*, dos serviços públicos.”

Como se verifica, o dispositivo dá atribuição à Assembléia Legislativa para estabelecer as normas gerais de fixação das tarifas, o que, ao contrário de ser inconstitucional, ajusta-se ao art. 167 da Constituição Federal, que estatui:

“A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, estabelecendo:

I — obrigação de manter serviço adequado;

II — tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; e

III — fiscalização permanente e revisão periódica das tarifas, ainda que estipuladas em contrato anterior.”

As normas da concessão são, pois, nos termos da Constituição Federal, estabelecidas em lei e, portanto, de competência do Poder Legislativo. A fixação das tarifas, dentro das normas estatuídas pela lei, é que passa a ser de atribuição do Poder Executivo.

Ainda que se entenda ser federal a lei a que se refere o art. 167 da Emenda Constitucional n.º 1/69, a verdade é que não a aviou a União. E por não haver lei federal que, ao propósito, deve ser respeitada, não é possível negar-se legitimidade a lei estadual editada pela Assembléia Legislativa, disciplinando as normas gerais sobre concessão e tarifas, no exercício de competência legislativa supletiva, que a Constituição lhe assegura.

O dispositivo atribui à Assembléia competência para as normas gerais, o que não é inconstitucional.

7. Argüi-se também de inconstitucionais, o art. 48 e seus §§ 2.º e 3.º. Estão assim redigidos:

“Art. 48 — O orçamento anual compreenderá, obrigatoriamente, as despesas e receitas relativas a todos os Poderes,

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

órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas, apenas, as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento.

.....
§ 2.º — Respeitada a legislação pertinente, os órgãos da administração indireta, que dispuserem de dotações à conta do orçamento, remeterão, concomitantemente com o projeto de lei orçamentária a ser enviado, pelo Governador, à Assembléia Legislativa, planos de aplicação dos recursos a eles transferidos.

§ 3.º — Quaisquer alterações introduzidas nos planos referidos no parágrafo anterior deverão ser comunicadas à Assembléia Legislativa.”

O *caput* do art. 48 é reprodução literal do art. 62 da Constituição Federal, e não encontramos em seus parágrafos matéria capaz de ferir qualquer dispositivo da Lei Maior, principalmente o § 2.º do art. 62.

Com efeito, as autarquias constituem serviços públicos descentralizados que se destacaram do conjunto da administração estatal, tendo autonomia de serviço e gozando certas prerrogativas das pessoas jurídicas de direito público.

Como ensina Bielsa, “denominase entidad autárquica a toda persona jurídica pública que dentro de los límites del derecho objetivo y con capacidad para administrarse, es considerada respecto del Estado como uno e sus órganos, porque el fin de la entidad autárquica es la realización de sus propios intereses, que son también intereses del Estado”. (*Derecho Administrativo*, vol. II, pág. 8, n.º 223).

Sendo um serviço descentralizado da própria Administração, estas entidades continuam sob o controle e a tutela do Estado, quanto a sua organização, administração e fiscalização financeira.

Trata-se, pois, de serviço do próprio Estado, que deve ser por ele executado, mas cuja administração foi transferida a uma pessoa jurídica de direito público, por ele criada.

Ora, o orçamento é um plano de administração pública, e este projeto, sobre ser uno, deve compreender todas as receitas e despesas, tanto da administração direta quanto indireta.

Como assinala o professor Ivair Nogueira Itagiba, em parecer junto aos autos, “de par com o orçamento contendo a discriminação da receita e da despesa, para mostrar a política econômica e financeira adotada e o programa de trabalho do Poder Executivo, é de mister que, simultaneamente, a Assembléia tenha ciência dos projetos de aplicação dos recursos atribuídos aos órgãos da administração indireta”. (fls. 150).

Por sua vez, o art. 61 da Constituição Federal estatui que “a lei federal disporá sobre o exercício financeiro, a elaboração e a organização dos orçamentos públicos”.

Além disto, a Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, que disciplina “as normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos”, invocada pelo parecer da douta Procuradoria-Geral da República, vem em abono ao Constituinte do Estado do Rio de Janeiro. Com efeito, estabelece seu art. 107:

“As 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 terão seus orçamentos aprovados por decreto do Poder Executivo, salvo se disposição legal expressa determinar que o sejam pelo Poder Legislativo.”

Por sua vez, prescrevem os arts. 109 e 110:

“Art. 109 — Os orçamentos e balanços das entidades compreendidas no art. 107 serão publicados como complemento dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal a que estejam vinculados.

Art. 110 — Os orçamentos e balanços das entidades já referidas obedecerão aos padrões e normas instituídos por esta Lei, ajustados às respectivas peculiaridades.”

Além disso, dispõe o art. 22 deste diploma legal:

“A proposta orçamentária, que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de:

I — Mensagem, que conterà: exposição circunstanciada da situação econômico-financeira, documentada com demonstração da dívida fundada e flutuante, saldos de créditos especiais, restos a pagar e outros compromissos financeiros exigíveis; exposição e justificação da política econômico-financeira do Governo; justificação da receita e despesa, particularmente no tocante ao orçamento de capital.

.....
IV — Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas,

decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.”

Portanto, a obrigação de remessa, concomitantemente com o projeto da lei orçamentária, dos planos de aplicação dos recursos a eles transferidos, não viola nenhum dispositivo da Constituição Federal, e, muito menos, a autonomia das autarquias, preservada pelo § 2.º do art. 62 da Constituição Federal.

Ademais, o dispositivo ajusta-se ao art. 70 da Constituição Federal, combinado com seu § 5.º, redigido da maneira seguinte:

“Art. 70 — A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 5.º — As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias.”

Se se obriga a remessa do plano, evidentemente ter-se-ia que fazê-lo também com relação às modificações, sob pena de se transformar aquela obrigação em letra morta.

Considero constitucionais o art. 48 e seus parágrafos 2.º e 3.º. Rejeito a arguição, no particular.

8. Impugna-se também o art. 54, §§ 3.º, 4.º e 7.º, assim redigidos:

“Art. 54 — A fiscalização financeira e orçamentária do Estado é exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 3.º — As Contas do Governador devem conter, assim as contas da administração direta, como, pela incorporação dos respectivos balanços, as das autarquias.

§ 4.º — As sociedades de economia mista, as empresas públicas e as fundações instituídas pelo Poder Público, enviarão, até 31 de março de cada ano, suas contas gerais do exercício anterior ao Tribunal de Contas, que sobre elas emitirá

parecer. A Assembléia Legislativa, conhecendo das contas e dos pareceres adotará, quando necessário, as medidas que sua função fiscalizadora entender conveniente.”

§ 7.º — A fiscalização orçamentária a ser exercida pela Assembléia Legislativa compreenderá também o exame, o acompanhamento e a avaliação dos planos de ação e dos programas de trabalho do Poder Executivo, bem como dos resultados de sua execução.”

O caput do art. 54 é idêntico ao do art. 70 da Constituição Federal.

A autarquia, como vimos, quando examinamos o art. 48, é órgão de administração indireta do Estado. Como ensina Hely Lopes Meirelles, “é forma de descentralização administrativa, através da personificação de um serviço retirado da Administração centralizada. Por essa razão, à autarquia só deve ser outorgado serviço público típico”. (*Direito Administrativo Brasileiro*, pág. 308).

Integra, pois, a própria administração pública, exercida por uma pessoa jurídica de direito público, criada pelo Estado. Administração direta e a exercida através da autarquia constituem, pois, um todo e, conseqüentemente, se ajusta aos princípios informadores da matéria e às normas constitucionais a obrigação de serem as contas da administração direta acompanhadas das da autarquia.

Por outro lado, estatui o § 5.º, do art. 70 da Constituição Federal, que,

“as normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicar-se-ão às autarquias.”

As contas do Governo precisam ser consideradas no seu conjunto, num só todo.

9. Também não vejo inconstitucionalidade no § 7.º do mesmo dispositivo. O próprio parecer do Procurador entende ser a “inconstitucionalidade formal, porque foge ao padrão federal”. Entretanto, é evidente não precisarem as constituições estaduais repetir as mesmas palavras da federal. O necessário é a adoção dos mesmos princípios. Ora, a Constituição permite a fiscalização do Poder Executivo através do Legislativo, e não fere o princípio da Lei Maior o fato da Constituição Estadual estabelecer normas mais rígidas para esta fiscalização.

É princípio de direito que só se decreta a inconstitucionalidade de um dispositivo, quando ele fere a letra ou o princípio da Constituição, o que não ocorre no caso do § 7.º.

Inaplica-se à espécie a Lei n.º 6.223, de 1975, invocada pela Procuradoria-Geral da República. Primeiro, porque, como se verifica, ela dispõe "sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União, pelo Congresso Nacional". Segundo, porque, mesmo que abrangesse o orçamento estadual, inexistiria conflito entre ela e a Constituição do Estado do Rio. Com efeito, em seu art. 2.º, dispõe que "o controle externo compreenderá: III — o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos".

O acompanhamento dos trabalhos constitui uma forma de facilitar a fiscalização.

10. As sociedades de economia constituem pessoa jurídica de direito privado, e, conseqüentemente, fogem da alçada de fiscalização do Poder Legislativo, a não ser que a Constituição Federal, expressamente, o permitisse. É que a fiscalização pelo Poder Legislativo vai de encontro aos princípios que regem este tipo de sociedade.

A fiscalização teria mesmo de ser feita pelo Estado, que é acionista majoritário, através do Poder Executivo.

Por isto é que o Dec.-Lei n.º 200, de 25 de fevereiro de 1967, considera a pessoa jurídica de direito privado, e o art. 7.º da Lei n.º 6.223 dispõe que:

"As entidades públicas com personalidade jurídica de direito privado, cujo capital pertença exclusiva ou majoritariamente à União, ao Estado, ao Distrito Federal, ao Município ou a qualquer entidade da respectiva Administração Indireta, ficam submetidas à fiscalização financeira do Tribunal de Contas competente, sem prejuízo do controle exercido pelo Poder Executivo."

Assim considero inconstitucional o seguinte trecho do § 4.º, do art. 54:

"A Assembléia Legislativa, conhecendo das contas e dos pareceres adotará, quando necessário, as medidas que sua função fiscalizadora entender conveniente."

11. A Representação argüi a inconstitucionalidade de parte — a grifada — do art. 59:

"Art. 59 — As contas do Tribunal de Contas *integram as do Governador do Estado* e serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa."

Como bem assinala o parecer, "o Tribunal de Contas é órgão auxiliar do Poder Legislativo e, portanto, suas contas não podem integrar as do Chefe do Poder Executivo".

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

12. Considera-se ainda inconstitucional o art. 63, em sua parte grifada, que dispõe:

"Art. 63 — As contas do Conselho de Contas dos Municípios *integrarão as do Governador do Estado* e serão submetidas, anualmente, à apreciação da Assembléia Legislativa."

As Constituições Brasileiras têm resguardado o princípio de autonomia dos municípios em sua completa amplitude. E a Emenda Constitucional n.º 1/69, além de estabelecer a autonomia dos Municípios como prerrogativa intangível, capaz de autorizar a intervenção federal, para mantê-la ou restaurá-la (art. 10, n.º VII, letra "e"), quando violada pelo Estado-Membro, enumerou os princípios asseguradores desta mesma autonomia: a) — elektividade do Prefeito, Vice-Prefeito e dos Vereadores; b) — administração própria no que respeite ao seu peculiar interesse; c) — a decretação e arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação de suas rendas; d) — organização dos serviços públicos locais.

E, no art. 16 e seu § 1.º, declara:

"Art. 16 — A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei.

§ 1.º — O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência."

Assim, o dispositivo que manda integrar as contas dos municípios às do Governador, para serem submetidas à Assembléia Legislativa, é inconstitucional.

13. A Representação abrange também o art. 70, inciso XIV — na parte grifada. Estabelece este dispositivo:

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

.....
XIV — Remeter mensagem circunstanciada à Assembléia Legislativa, por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do Estado, os *planos de ação e os programas de trabalho* e solicitando as providências que julgar necessárias;"

A parte tida como inconstitucional é a seguinte: "os planos de ação e os programas de trabalho".

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

Ora, estabelece a Constituição Federal, em seu art. 81:

“Compete privativamente ao Presidente da República:

.....
XXI — remeter mensagem ao Congresso Nacional por ocasião da abertura da sessão legislativa, expondo a situação do País e solicitando as providências que julgar necessárias;”

Evidentemente, as Constituições dos Estados são cópias literais da Federal. Não lhes é lícito violar seus princípios. Não se pode, porém, dizer que a Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por ter exigido que o Governador, em sua mensagem, não se limite a expor a situação do Estado, mas deve também fazê-lo com relação aos planos de ação e os programas de trabalho, tenha ferido a Constituição Federal.

Não há nenhum inconveniente que os Governadores levem seu plano de ação e programa de trabalho à Assembléia Legislativa. Ao contrário, a Administração Pública nada deve ter para esconder e, assim, seus planos de ação e programa de trabalho precisam ser levados não só ao conhecimento dos Representantes do Povo, mas diretamente ao povo.

Aliás, no parâmetro do n.º XIV, do art. 70 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, encontra-se a Lei Federal n.º 4.320/64, cujo art. 22 reza:

“A proposta orçamentária que o Poder Executivo encaminhará ao Poder Legislativo nos prazos estabelecidos nas Constituições e nas Leis Orgânicas dos Municípios, compor-se-á de:

.....
IV — Especificação dos programas especiais de trabalho custeados por dotações globais, em termos de metas visadas, decompostas em estimativa do custo das obras a realizar e dos serviços a prestar, acompanhadas de justificação econômica, financeira, social e administrativa.”

Não acolho a representação, neste ponto.

14. Estabelece o art. 116, parágrafo único, letra “e”:

“Art. 116 — O Estado e os Municípios assegurarão o pleno exercício dos direitos e das garantias inscritos na Constituição Federal.

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

Parágrafo único — O Estado deve:

.....
e) isentar o assalariado, chefe de família numerosa, de baixa renda, do pagamento do imposto de transmissão *inter vivos* na aquisição de casa própria;”

O dispositivo é inócuo, já que não concede isenção, mas apenas aconselha que o Estado o faça. Para que se concretize o favor, não só é necessário mensagem do Governador, como aprovação mediante lei. De toda maneira, o ato é de exclusiva iniciativa do Poder Executivo, e não pode constar de uma Constituição, principalmente sob a forma imperativa.

Fere, pois, o dispositivo, a Constituição Federal, pelo que acolho a Representação.

15. Argüi-se ainda a inconstitucionalidade dos arts. 118, § 2.º, e 125. O primeiro estabelece:

“Art. 118 — O Estado e os Municípios criarão estímulos fiscais em favor das empresas que, apoiadas em certificados expedidos por entidades especializadas em reabilitações, admitirem pessoas com limitações físicas, que tenham sido julgadas plenamente capazes para o desempenho de determinadas funções.

.....
§ 2.º — As empresas, instaladas no território do Estado, que produzirem material ortopédico e prótese ocular, gozarão do privilégio de pagar simbolicamente os tributos estaduais e municipais.”

E o art. 125 estipula:

“Art. 125 — Será concedida isenção do imposto de transmissão *inter vivos* na compra de imóvel destinado a sede de associações educacionais, desportivas, assistenciais e sindicais.”

O primeiro traz, inicialmente, o pecado de imiscuir-se na vida dos municípios, o que é vedado pela Constituição da República, sob pena de intervenção no próprio Estado.

E ambos concedem isenção fiscal, o que só é possível por lei ordinária e em determinadas circunstâncias. Na verdade, a isenção tem seu embasamento em normas de direito positivo, predominantemente em normas da Constituição Federal.

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

Como adverte o Professor José Souto Maior Borges, "o ordenamento constitucional brasileiro não tolera isenções incompatíveis com o princípio basilar da igualdade de todos perante a lei. Conseqüentemente, pode-se extrair o princípio implícito de isonomia fiscal — todos são iguais perante o fisco — como ilação necessária do princípio expresso da isonomia; todos são iguais perante a lei. Ora, pelo fato de ser implícito, não se segue que o princípio da isonomia fiscal, que se projeta inclusive no campo das isenções, não tenha a mesma eficácia que o princípio expresso. Muitos autores, no Brasil e no exterior, já se preocuparam em deixar bastante claro que a eficácia e a posição dos princípios constitucionais implícitos é idêntica, no tocante à sua eminência, à dos princípios constitucionais expressos. Ora, se a isenção está submetida ao princípio da isonomia, segue-se que as isenções que importam no estabelecimento de um regime de valor ou privilégio — no sentido literal da expressão e não no sentido "literário", comum a certa doutrina jurídica — não são toleradas pelo ordenamento constitucional tributário". (*Curso Sobre Teoria do Direito Tributário*, pp. 198/9).

Considero-os inconstitucionais.

16. Argüi-se ainda de inconstitucional o art. 235, que estabelece:

"Art. 235 — Os Desembargadores e os Conselheiros dos extintos Tribunais de Justiça e de Contas dos Antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara gozarão, tanto na atividade quanto em disponibilidade, das mesmas garantias e prerrogativas, *farão jus a vencimentos iguais* e terão os mesmos impedimentos."

De acordo com o art. 8.º da Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974, os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a partir de 15 de março de 1975, passaram a constituir um único Estado, com a denominação de Estado do Rio de Janeiro.

Portanto, naquele dia foram equiparados os desembargadores de um e outro Estado, pois todos passaram a ser desembargadores de um único Estado — Estado do Rio de Janeiro. Ora, não se pode, pois, compreender que tivessem vencimentos diferentes. Os vencimentos passaram a ser os mesmos. E como os vencimentos dos juízes são irredutíveis, evidente que só se poderia igualar para cima, ou melhor, todos eles passaram a ter a mesma remuneração atribuída aos do antigo Estado da Guanabara.

Tanto isto é verdade, que o art. 11 da Lei Complementar n.º 20/74 deixou claro que o Tribunal do Novo Estado seria composto dos desembargadores efetivos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

Por sua vez, o parágrafo único deste dispositivo não mandou colocar todos eles em disponibilidade, mas apenas os excedentes às vagas do Tribunal do Estado advindo da fusão.

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

Continuando, fixou o parágrafo único do art. 11 a remuneração dos desembargadores que passaram para a disponibilidade. Declara este parágrafo: "assegurada aos demais a disponibilidade a que alude o artigo 144, § 2.º da Constituição".

Por sua vez, estatui o § 2.º do art. 144:

"Em caso de mudança de sede do juízo, será facultado ao juiz remover-se para ela ou para comarca de igual entrância ou obter a disponibilidade com vencimentos integrais."

O art. 235 reproduziu o parágrafo único, do art. 11, da Lei Complementar n.º 20/74, e, conseqüentemente, o § 2.º, do art. 144, da Constituição Federal.

Há equívoco em afirmar ter o art. 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro reajustado ou aumentado vencimentos dos desembargadores. Ele limitou-se a cumprir os dispositivos da Lei Complementar e da Constituição Federal.

Para vingar o argumento da Representação e do parecer da d. Procuradoria-Geral da República, seria necessário que a Lei Complementar tivesse posto em disponibilidade todos os desembargadores e, depois, determinasse o aproveitamento do número fixado em lei.

Tal, porém, não ocorreu. A lei mandou que os não aproveitados — e, nesta época, já todos eram desembargadores do novo Estado e, conseqüentemente, com os mesmos vencimentos — fossem postos em disponibilidade com vencimentos integrais.

Inaplica-se à espécie o § 2.º, do art. 113, da Emenda Constitucional n.º 1/69, que permite a disponibilidade com vencimentos proporcionais. Aqui se trata de disponibilidade-pena, tanto que só pode ser decretada por "motivo de interesse público, em escrutínio secreto e pelo voto de dois terços" dos juízes do Tribunal.

Fora disto, a disponibilidade do Juiz é sempre com vencimentos integrais e, quando os desembargadores foram postos em disponibilidade pelo Poder Executivo, já eram sobrejuízes do Estado-fusão e, portanto, na disponibilidade, teriam direito aos vencimentos percebidos por estes.

Não pode, nesta parte, isto é, relativamente a vencimentos, ser o dispositivo considerado inconstitucional.

Entretanto, nem a Constituição, nem as leis estaduais, podem estabelecer restrições no tocante aos magistrados, matéria reservada à Constituição Federal. Excedeu-se, pois, a Constituinte do Estado do Rio, quando declarou que os desembargadores terão os mesmos impedimentos dos da ativa. Portanto, na parte em que o art. 235 declara que os desembargadores em disponibilidade "terão os mesmos impedimentos" dos da ativa, considero inconstitucional este dispositivo.

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

Esta era a conclusão de meu voto com relação ao art. 235 da Constituição do Estado do Rio.

Acontece, porém, que foi promulgada a Emenda Constitucional n.º 7/77, que dá a seguinte redação ao art. 114, n.º I da Emenda Constitucional n.º 1/69:

“exercer, ainda que em disponibilidade, qualquer outra função, salvo um cargo de magistério superior, público ou particular, e nos casos previstos nesta Constituição”.

Desta maneira, em face da Emenda Constitucional n.º 7/77, rejeito totalmente a representação no tocante à inconstitucionalidade do art. 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

17. Desta maneira, nos termos do voto que acabo de pronunciar, acolho, parcialmente, a Representação, para declarar inconstitucionais os dispositivos seguintes da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

- a) — n. VI e letra “b” do n.º VII (parte grifada), ambos do art. 16;
- b) — Art. 19;
- c) — Art. 54, § 4.º, no trecho seguinte: “A Assembléia Legislativa, conhecendo das contas e dos pareceres adotar, quando necessário, as medidas que sua função fiscalizadora entender conveniente”;
- d) — Art. 59, na parte impugnada;
- e) — Art. 63 (na parte grifada);
- f) — letra “e”, do parágrafo único, do art. 116;
- g) — Art. 118, § 2.º;
- h) — Art. 125

É o meu voto.

(Art. 16, VI)

V O T O

O Sr. Ministro Moreira Alves — Estou de acordo com o Relator. É tese que já defendi, no sentido de que matéria financeira, a que alude o art. 57, I, da Emenda Constitucional n.º 1/69, abrange a matéria tributária.

Rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

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

(Art. 16, VI)

V O T O

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra — Acompanho o Relator, acolhendo a arguição de inconstitucionalidade, mesmo porque é invasão do princípio da autonomia e independência dos poderes. Seria cercear o Poder Executivo no planejamento e execução de sua política econômico-financeira e industrial.

(Art. 16, VI)

V O T O

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Rejeito a arguição de inconstitucionalidade, porque entendo, segundo opinião anteriormente manifestada, que, na matéria financeira, não se compreende a matéria tributária.

(Art. 16, VI)

V O T O

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, estou disposto a fazer uma retomada de posição, ao menos em caráter pessoal, no tocante ao exame de arguições como a que estamos apreciando.

Parece-me que este Tribunal, em muitos casos com o meu voto e, em outros anteriores, com a minha adesão em nome do Ministério Público, tem exagerado em rigor na limitação do poder constituinte estadual.

Muito me tem afligido e preocupado o fato de que caem sistematicamente, no Supremo Tribunal Federal, numerosas normas constitucionais estaduais, sempre sob o fundamento de que o constituinte está a imiscuir-se na iniciativa legislativa do Governador do Estado. Eu, por mim, me reconsidero, e passo a encarar essa situação de modo diferente.

Não se pode deixar de considerar que as normas da Constituição Federal, que reservam ao Poder Executivo a iniciativa para a legislação em certas matérias, são decalcáveis, sem dúvida, no âmbito estadual, mas só dizem respeito ao legislador ordinário estadual. Não me parece que o legislador constituinte estadual deva ter coibida a sua liberdade de disciplina da vida do Estado, com base em que só a lei ordinária, de iniciativa do governador, poderia, eventualmente, regular a matéria que ele tem em vista.

Faço, reconheço e declaro, uma revisão do ponto de vista que venho adotando há muitos anos, impressionado com o rigor que o Supremo Tribunal Federal tem dispensado, no exame de representações desse tipo, à liberdade de ação do constituinte estadual.

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

Doravante, não acolherei mais representações que impugnem normas constitucionais estaduais, sob o fundamento de ser a matéria reservada à iniciativa legislativa do Poder Executivo. Tratando-se do constituinte estadual, e não do legislador ordinário, entendo que essa posição deve ser revista e alterada.

No caso, como a norma, por si mesma, pelo seu conteúdo, não colide materialmente com nenhum preceito da Constituição Federal, não me contento mais com a circunstância de a Constituição reservar ao Poder Executivo a iniciativa para leis sobre a matéria de que ela trata.

Assim, reconsiderando minha posição, rejeito a arguição.

(Art. 16, VI)

V O T O

O Sr. **Ministro Djaci Falcão** — Sr. Presidente, também acompanho o eminente Relator, tendo em vista que, segundo o art. 13 da Constituição Federal,

“os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitadas, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

.....
III — o processo legislativo.”

O Sr. **Ministro Xavier de Albuquerque** — Se V. Exa. consente, esse preceito me veio à mente, mas também tive presente que, no âmbito federal, quando se trata de emendar a Constituição e de, portanto, editar normas de categoria constitucional, a iniciativa não é apenas do Poder Executivo federal, em matéria tributária. Por exemplo, se na Constituição Federal se pretender alterar o capítulo da tributação, tanto pode propor a emenda o Presidente da República, como qualquer parlamentar.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — O poder constituinte federal não está sujeito ao processo legislativo. Já estabelecendo ele que o constituinte estadual está sujeito a esse processo...

O Sr. **Ministro Xavier de Albuquerque** — O poder constituinte federal está sujeito ao processo legislativo, como manda a Constituição, que acabou de ser modificada para corrigir a exigência dos dois terços.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Está sujeito ao processo legislativo para emenda, não ao relativo a lei ordinária. E tanto é assim que não há qualquer preceito constitucional que determine que a Constituição

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

Federal terá de obedecer ao processo legislativo de lei ordinária ou de lei complementar da própria Constituição Federal. Já o art. 13 preceitua que as Constituições e as leis dos Estados terão de obedecer ao processo legislativo federal.

O Sr. **Ministro Xavier de Albuquerque** — Repito que considero um exagero a colocação que tem prevalecido no Supremo Tribunal Federal. Peço perdão pela interrupção, mas não tenho por que mudar o voto que expressei e que, doravante, passarei a seguir em casos semelhantes.

(Art. 16, VI)

V O T O

(Matéria Constitucional)

O Sr. **Ministro Carlos Thompson Flores** (Presidente) — Peço vênias para acompanhar o voto do eminente Relator.

Como ele, declaro a inconstitucionalidade do inciso VI, do art. 16.

A invocação do art. 13, V, da Constituição Federal pelo eminente Ministro Djaci Falcão, parece-me, arrebataria qualquer dúvida.

É como voto.

(Art. 16, VII, b)

V O T O

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Sr. Presidente, **data venia**, acolho a inconstitucionalidade de todas as expressões.

Entendo que esse dispositivo da Constituição Estadual — o art. 16, inciso VII, letra **b** — estabelece restrição à imunidade que há em favor dos templos de qualquer culto.

Ora, a Constituição Federal, no art. 19, inciso III, letra **b**, dispõe:

“É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III — instituir imposto sobre:

b) os templos de qualquer culto.”

Conseqüentemente, não estabelece nenhuma restrição a essa imunidade. O que quer dizer que nenhum templo de qualquer culto pode ter instituído imposto sobre ele, sem restrições, de acordo com o texto constitucional federal.

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

Ora, a letra **b**, do inciso VII, do art. 16, da Constituição Estadual preceitua:

“É vedado ao Estado:

VII — Instituir imposto sobre:

- b) os templos de qualquer culto ou serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.”

Se isso diz respeito a templo público, de qualquer culto, conseqüentemente, é restrição à imunidade irrestrita estabelecida na Constituição Federal.

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — Aí, há duas hipóteses: o templo e a assistência.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Não. É a assistência prestada pelo templo: “os templos de qualquer culto ou serviços por eles mantidos.”

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — No final, diz: “ou de suas obras assistenciais.”

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — São obras assistenciais prestadas por ele.

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — São obras assistenciais em geral, não diz serem do culto.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Na letra **b**, do inciso III, do art. 19, da Constituição Federal, lê-se:

“instituir imposto sobre:

- b) os templos de qualquer culto.”

Não é a assistência a que alude a letra e.

Agora, vem a restrição, na Constituição Estadual:

“... ou serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.”

Isso é restrição à imunidade.

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

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — “Ou de suas obras assistenciais”. Um templo pode ter obras assistenciais. Se qualquer pessoa pode fazer obra assistencial, por que o templo não pode? Por que só em virtude de ser ela organizada pelo templo, por um culto, deixa de ter isenção?

É de assistência social.

O que quero dizer é que não concede ao templo a isenção, mas à sua obra assistencial. Se um particular pode fazer uma organização de assistência social, e neste caso, não paga o imposto...

Por que o templo, tendo essa assistência, não tem imunidade?

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Sr. Presidente, tendo em vista que a Constituição Federal não estabelece nenhuma restrição aos templos de qualquer culto e, no caso, a Constituição Estadual, com relação aos templos de qualquer culto, estabelece uma série de restrições, ao declarar que a imunidade não ocorrerá se a renda não “for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais”, considero inconstitucionais todas as expressões restritivas.

(Art. 16, VII, letra b)

V O T O

O Sr. **Ministro Cordeiro Guerra** — Sr. Presidente, considero inconstitucional qualquer adendo à letra **b**, inciso III, do art. 19 da Constituição Federal, onde diz:

“É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

III — instituir impostos sobre:

.....
b) os templos de qualquer culto;”

Os templos, aqui, são empregados, evidentemente, no sentido material. Na letra **c** é que se diz:

“O patrimônio, a renda ou os serviços dos partidos políticos e de instituições de educação ou de assistência social, observados os requisitos da lei;”

Quer dizer, distingo bem entre o edifício, a sede do culto, e os exercícios das atividades do Vigário ou Ministro protestante.

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

Como bem observou o eminente Ministro Eloy da Rocha, tanto pode ser uma restrição, como uma ampliação. Não gosto de confundir, mesmo porque ainda sou daqueles que conservam a tradição republicana da separação da Igreja e do Estado.

Estou de acordo, na conclusão, com o eminente Ministro Moreira Alves.

(Letra **b** do inciso VII do artigo 16)

V O T O

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Senhor Presidente: rejeito, por inteiro, a arguição de inconstitucionalidade do inciso VII, da letra **b**, do artigo 16. Quanto à primeira parte dessa norma — os templos de qualquer culto —, porque aqui se repete, simplesmente o que se estabelece na Constituição Federal, artigo 19, III, **b**. Quanto à parte restante da norma impugnada, porque se amplia, unicamente, o favor fiscal aos serviços por eles mantidos. Penso que nada impede disponha a Carta Estadual sobre isenção, pois o Chefe do Governo tem competência exclusiva para a iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira, na qual não se inclui a matéria tributária. Como o preceito tachado de inconstitucional diz respeito, não a matéria financeira, mas a matéria tributária, não violou o constituinte local, ao regular tal matéria, competência privativa do Governador.

O Sr. Ministro Moreira Alves — Permita-me Vossa Excelência chamar a sua atenção para o inciso VII do art. 16 da Constituição estadual:

“Artigo 16 — É vedado ao Estado:

.....
“VII — instituir impostos...”.

Ora, a vedação da instituição de impostos é estabelecimento de imunidade, porque, na isenção de imposto, se exclui apenas a exigência da cobrança em determinados casos. Mas, aqui, não. Aqui, trata-se de imunidade, porque está dito que “é vedado ao Estado instituir impostos”. Não se diz que ao imposto se concede isenção. Permite-se que se deixe de pagar o imposto.

O voto de Vossa Excelência é no sentido de que os Estados podem conceder isenção, mas, neste caso, trata-se de imunidade.

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

O Sr. Ministro Leitão de Abreu — Quanto à primeira parte da norma, sobre cuja constitucionalidade ora se contende, penso que, realmente, aí se estabelece imunidade. Não assim, porém, quanto à parte final, onde se defere isenção, pois aí se cuida simplesmente de salvar de imposto serviços e obras assistenciais, que os templos, eventualmente, venham a instituir. Imunes os templos de carga tributária, quanto aos serviços que lhes sejam essenciais, que correspondam à sua natureza, podem, não obstante, estar sujeitos a tributos em relação a outros serviços que venham, acidentalmente, a prestar. Ao libertá-los do imposto sobre tais serviços, a Carta Estadual estatui isenção, cuja outorga não ofende preceito constitucional da União.

(Art. 16, inc. VII, letra **b**)

V O T O

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque: — Sr. Presidente, a meu ver, a norma amplia a imunidade, em lugar de restringi-la. Se ela dissesse que não se podem instituir impostos sobre os templos de qualquer culto quando os serviços mantidos satisfazem tal ou qual condicionamento, eu admito que ela estivesse restringindo a imunidade constitucional federal. Mas, o que na verdade ela faz, é assegurar a imunidade constitucional federal e lhe acrescentar outra; é ampliá-la, estendê-la também aos serviços, quando sua renda for aplicada na manutenção do templo ou do culto. Isso porque tem havido dissensão, na jurisprudência, a respeito de qual seja a extensão da imunidade que abrange os templos.

O que me parece é que o constituinte estadual instituiu, paralelamente à imunidade já prevista na Constituição Federal, uma outra imunidade, ou uma imunidade ampliada. Parece-me, que o constituinte estadual não poderia fazê-lo porque, de algum modo, estaria regulando as limitações constitucionais do poder de tributar, para ampliá-las, e isso, pelo art. 18, § 1.º da Constituição, é reservado à competência legislativa da União.

Por enquanto, atendo-me a esse fundamento para aderir ao voto do eminente Relator. Não adiro, na conclusão, ao voto do eminente Ministro Moreira Alves, porque a parte final, que diz respeito aos serviços sociais, tem apoio, de qualquer sorte, na letra **c**, do inciso III, do art. 19 da Constituição Federal. Se não fosse pelo fato de ser templo de culto, a própria índole do serviço assistencial iria buscar, na letra subsequente, a imunidade prevista pela Constituição Federal.

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

V O T O

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: — Sr. Presidente, o art. 19, inciso III, letra b, da Constituição Federal, dispõe:

“Art. 19 — É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

.....
III — Instituir imposto sobre:

.....
b — os templos de qualquer culto;”

A Constituição do Estado do Rio de Janeiro acrescentou, na letra b, a templos de qualquer culto: “ou serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.”

O impugnado dispositivo poderá ser entendido como ampliação, ou como restrição, do princípio constitucional federal. Esse não é ponto que importe examinar aqui. O que é certo, e bastante para o reconhecimento de sua inconstitucionalidade, é que ele não se harmoniza com a norma da Constituição Federal, a que o Estado se deve subordinar.

De acordo com o eminente Ministro Moreira Alves, acolho a arguição *in totum*.

EXTRATO DE ATA

Rp 937 — RJ — Rel., Min. Cunha Peixoto. Rpte. Procurador-Geral da República Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rpdo. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba). Assist. Litisconsorciados: Luiz Carneiro Botelho, Paulo da Silva Fernandes, Paulo de Mello Kale, Sylvio Duarte Monteiro, (Adv. A. C. Sigmaringa Seixas). Litisconsortes Passivos: Venâncio Pessoa Igrejas Lopes, Danilo da Cunha Nunes e Reynaldo Gomes Sant’Anna. (Adv. Olyve Ramalhete).

Decisão: Pediu vista o Min. Moreira Alves após os seguintes votos, nesta sessão no art. 16, VI, declarando a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto;

no art. 16, VII, b, (“ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais”) — declarando a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Relator e Xavier de Albuquerque

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

querque que declaravam a inconstitucionalidade somente das expressões “ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo...”; e Leitão de Abreu rejeitando-a.

no art. 17 § 4.º — O Min. Relator rejeitando. — Falaram pelo Litisconsorte o Dr. Roberto Parafso Rocha; pelo Representado o Dr. Ivair Nogueira Itagiba, e, o Dr. A. C. Sigmaringa Seixas pelos Assistentes Litisconsorciados. — Tribunal Pleno, em 20-04-77.

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

Dr. Alberto Veronese Aguiar, Secretário do Tribunal Pleno.

(Art. 17, § 4.º)

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, pedi vista da representação quando estava sendo examinado o § 4.º, do art. 17, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que reza:

“Art. 17 — Compete ao Estado instituir e arrecadar impostos sobre:

.....
§ 4.º — Nas operações interestaduais, não se distinguirá,
..... de mercadorias”

O eminente Relator considera este § 4.º, do art. 17, constitucional, salientando S. Exa. que ele nada mais faz do que explicitar o entendimento que tem prevalecido nesta Corte com relação ao estabelecimento de alíquotas em matéria de ICM.

Estou de acordo com o voto de S. Exa., tendo em vista a circunstância de que o único argumento levantado contra o dispositivo foi o de que não teria ele cabimento em Constituição Estadual.

A meu ver, a objeção não procede, pela circunstância de que a Constituição Federal, no seu art. 23, § 5.º, estabelece, na primeira parte, norma geral que se dirige ao poder tributante estadual:

“A alíquota do imposto a que se refere o item II será uniforme para todas as mercadorias nas operações internas e interestaduais;”

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

E, em seguida, uma norma — esta, sim, eminentemente federal, que tem como destinatário o Senado —, declarando que esta Casa do Congresso, mediante resolução, fixará as alíquotas máximas para as operações internas, as interestaduais e as de exportação.

(Art. 17, § 4.º)

V O T O

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores: (Presidente) — Com o eminente Relator, não reconhecendo inconstitucionalidade do § 4.º do art. 17, em exame.

(Art. 19)

ESCLARECIMENTO

O Senhor Ministro Bilac Pinto — Sr. Ministro Cunha Peixoto, vejo na Constituição Federal, art. 19, que: “É vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios: I — instituir ou aumentar tributo, sem que a lei o estabeleça”, ressalvados os casos nela previstos, que são aqueles de tarifa alfandegária, etc.

Agora, vejo no Código Tributário Nacional que o imposto pode ser aumentado de duas maneiras: pela elevação da alíquota ou pela modificação da base de cálculo. Diz o art. 97, § 1.º: “Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo, que importe em torná-lo mais oneroso.”

Então, para haver modificação da base de cálculo, que o torne mais oneroso, é necessário haver lei.

O § 2.º diz: “Não constitui majoração de tributo, para os fins do disposto no inciso II deste artigo, a atualização do valor monetário da respectiva base de cálculo.”

Concluindo: quando o art. 19 fala em majoração direta ou indireta, o que se pode entender é que a majoração direta é aquela que decorre de lei, seja elevando a alíquota, seja elevando a base de cálculo. Majoração indireta é aquela que decorre de ato administrativo que altere a base de cálculo. Neste caso, considero que, no dispositivo em questão, a única referência inconstitucional é a referência à majoração direta, isto é, a majoração feita por lei. Essa limitação não pode haver, pois que se estabeleceu que o tributo não pode ser aumentado nem diretamente, nem indiretamente. Diretamente é por lei, seja lei que aumente a alíquota, seja lei que aumente a base de cálculo. Indiretamente é a que decorre de ato administrativo alterando o valor real ou fiscal do bem sobre

que o imposto incide. É corrente a elevação do imposto predial e do imposto territorial, mediante a alteração administrativa da base de cálculo.

Ora, se se retirar do art. 19 apenas a referência “direta ou”, o artigo será constitucional e estará apolado no próprio Código Tributário, porque a Constituição exige lei para se aumentar a alíquota de qualquer imposto. Agora, o Código Tributário faz uma distinção: (leu § 1.º do art. 97).

O Senhor Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Nenhum tributo pode ser aumentado, em cada exercício. Na expressão “indiretamente”, o que há é uma modificação do valor do bem. Não é aumento de tributo.

O Senhor Ministro Bilac Pinto — V. Exa. me permite? (Leu § 1.º do art. 97).

V. Exa. tem o caso, por exemplo, de um imposto territorial urbano, alíquota X por cento. Num ano, o imóvel estava avaliado por Y; no ano seguinte, é $Y + a + b$ ou c, excedendo a correção monetária. Aí, no momento em que a ultrapassa, viola a norma do Código Tributário e viola a Constituição.

O Senhor Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Mas não é tributo. Houve majoração do valor do bem, não do tributo.

O Senhor Ministro Bilac Pinto — V. Exa. preste atenção, por favor, ao § 1.º do art. 97: “Equipara-se...”

O Senhor Ministro Cunha Peixoto (Relator) — O “indiretamente” refere-se ao § 2.º.

O Senhor Ministro Bilac Pinto — O que digo é o seguinte: desde que se retire a expressão “direta ou”, fica vedado ao Estado aumentar indiretamente o valor do tributo, ou seja, por ato administrativo, além do valor da correção monetária.

O Senhor Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Na 1.ª Turma, fui relator de um recurso extraordinário, e fiquei vencido, contra todos os demais componentes da Turma, porque não admiti a majoração, a não ser por correção monetária, porque não havia lei aumentando o imposto.

O Senhor Ministro Bilac Pinto — É possível que eu tivesse votado em sentido diferente naquela ocasião, mas, melhor estudando a matéria, cheguei à conclusão de que a única expressão inconstitucional é “direta ou”. A majoração por via administrativa tem esse limite que está no Código Tributário.

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

V O T O

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin: — Sr. Presidente, peço a palavra, porque fui Relator designado, na Turma, nesse caso a que se refere o eminente Ministro Cunha Peixoto. O que se entendeu foi o seguinte: há tributos que recaem sobre bens, cujo valor se altera com a consequente alteração do tributo — por exemplo: o imposto predial, o territorial — e não parece possível exigir lei para permitir que o Fisco atribua ao bem o valor que realmente terá, valor acrescido, não dependente apenas de correção monetária. Há um valor incrementado nesses bens, aumentam eles de valor por vários fatores: não parece razoável, pois, que devendo o imposto recair sobre o valor do bem, para que o Fisco possa estimar o valor, seja de mister lei que o autorize a fazer revisão. Deve-se entender que o Código Tributário Nacional, quando proíbe a modificação da base de cálculo do tributo, não está a proibir novo lançamento pelo aumento do valor, seja ela correção monetária, seja por outros fatores, mas que se altere a base de cálculo, tal como se, no imposto predial, se mudasse a base de cálculo, por exemplo, de valor do imóvel, valor locativo. Haveria alteração da base de cálculo, com a aplicação de percentual sobre o valor do bem. Neste caso, haveria mudança da base de cálculo.

O Sr. Ministro Moreira Alves — V. Exa. não acha que essa interpretação vai expressamente contra o § 1.º do Art. 97 do Código Tributário, que diz: "Equipara-se à majoração do tributo a modificação..."

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Estou dando exemplo de modificação da base de cálculo. Estou lendo o parágrafo e interpretando, como interpretamos na Turma, exatamente, este parágrafo: "Modificação da base de cálculo". Qual a base de cálculo do imposto predial: o valor do imóvel? Pode-se modificar, sem lei, para o valor locativo? Não. Agora, supor que além da simples correção monetária se vede que se possa alterar o lançamento pelo aumento do valor do bem, seria exigir que a cada ano se promulgasse lei autorizando o Fisco a reavaliar os bens, para fazer corrigir o valor. Teríamos, então, essa situação que me parece levar a injustiça tributária flagrante: para fixar o valor do imóvel, seria necessário lei para que se fizesse a revisão. Poderia crescer o valor extraordinariamente, inclusive por efeito de obras públicas, e ficaria fixado, indefinidamente, um valor mínimo, que não seria o real, sujeito apenas à correção monetária. Quando houvesse um desdobramento qualquer da propriedade, uma possibilidade de um novo lançamento, já se atenderia ao valor atualizado daqueles bens. Haveria injustiça tributária flagrante. Parece-me que a própria justiça tributária leva a considerar

que é perfeitamente lícito proceder à revisão dos valores dos bens, quer por efeito da correção monetária, quer por efeito desta majoração de valor que decorre de outras circunstâncias, por via administrativa.

O Sr. Ministro Bilac Pinto — Pela via administrativa, o único aumento possível tem como limite o valor da correção monetária.

Com efeito, o inciso I, do art. 19 veda "instituir ou aumentar tributo, sem que a lei estabeleça".

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Então, a correção monetária também aumentaria o tributo, pois a correção monetária implica pagar-se mais ou maior quantia...

O Sr. Ministro Bilac Pinto — O Código Tributário diz que não constitui aumento, quando não excede o valor da correção.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — É nesse ponto que a nossa interpretação diverge. Lido aqui: "Não constitui majoração de tributo a atualização do valor monetário da respectiva base." E nessa atualização do valor monetário não me limito à correção monetária da base, mas sim à atualização real do valor monetário da base.

O Sr. Ministro Bilac Pinto — É possível que o fundamento seja outro, mas o limite, o teto do aumento corresponde ao valor da correção monetária.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — E no anterior está escrito: "Equipara-se à majoração do tributo a modificação da sua base de cálculo...", e modificação de base de cálculo não é atribuir o valor real à mesma base de cálculo, é alterar a base do cálculo, é tomar outra base de cálculo.

É tomar, por exemplo, para o cálculo do imposto predial, não o valor do prédio, mas o valor locativo do prédio. Nesse caso, haverá modificação da base de cálculo, o que exige lei. Mas, parece-me que a atualização do valor monetário da base de cálculo tanto se pode fazer aplicando a correção monetária como, também, tendo em conta a verdade evidente de que os bens aumentam de valor por outros motivos.

Tenho a impressão, portanto, de que não seria o legislador que iria desatender a esse princípio de justiça tributária e à própria regra do imposto, que manda calcular a alíquota sobre o valor do bem.

Com a devida vênia, acompanho o eminente Ministro Cunha Peixoto.

(Art. 34, IV)

V O T O

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Sr. Presidente, também rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

Entendo que se trata, apenas, de normas gerais para a fixação de tarifas e não de fixação de tarifas em lei, porque haveria intromissão do Poder Legislativo na área de competência do Poder Executivo. Mas, o estabelecimento de normas gerais segue, a meu ver, o modelo do art. 167, da Constituição Federal, que preceitua:

“A lei disporá sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos federais, estaduais e municipais, estabelecendo:

- I — obrigação de manter serviço adequado;
- II — tarifas que permitam a justa remuneração do capital, o melhoramento e a expansão dos serviços e assegurem o equilíbrio econômico e financeiro do contrato; e...”

Evidentemente, neste caso, quer referir-se a taxas gerais, e, não, à fixação de tarifas.

Entendo que o modelo federal foi seguido, razão pela qual também rejeito a arguição de inconstitucionalidade, neste particular.

(Art. 34, IV)

V O T O

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu** — Sr. Presidente, de acordo com os votos já proferidos, rejeito a arguição de inconstitucionalidade do preceito de que ora se cuida.

(Art. 34, IV)

V O T O

O Sr. **Ministro Carlos Thompson Flores** (Presidente) — Com o eminente Relator, rejeitando, como ele, a argüida inconstitucionalidade do preceito em foco.

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

(Art. 54, § 3.º)

V O T O

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Sr. Presidente, **data venia** acolho a representação, porque entendo que, embora o § 5.º, do art. 70, da Constituição Federal, declare que “as normas de fiscalização financeiras e orçamentárias, estabelecidas nesta seção, aplicar-se-ão às autarquias”, isso não quer dizer que se englobem, nas contas do Governador, as das autarquias, até porque ele não é responsável por essas contas. Só pode prestar contas quem é responsável por elas, e, obviamente, se as autarquias fazem parte da administração indireta, justamente porque se destacam, também para efeito de responsabilidade, da Administração direta, não pode a Constituição estadual exigir que as contas do Governador englobem as das autarquias. Ele responderia como se fosse o aplicador ou o responsável legal pela execução orçamentária.

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — Ele é indiretamente o responsável. A fiscalização indireta das autarquias é feita pelo Executivo.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — V. Exa. está ferindo até a autonomia das autarquias.

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — Elas prestam contas ao Governador, que as manda ao Legislativo.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Elas prestam contas diretamente ao Tribunal. O que não é possível, a meu ver, é englobar as contas das autarquias nas do Governador — que não é quem autoriza as despesas destas, porque elas têm autonomia.

Sr. Presidente, **data venia**, considero inconstitucional todo o § 3.º, porque entendo que a sua razão de ser foi justamente a incorporação das contas das autarquias nas do Governador.

(Artigo 54, § 3.º)

V O T O

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu** — Sr. Presidente, **data venia**, do eminente Relator, acompanho o voto do eminente Ministro Moreira Alves. Também entendo que as contas do Governador somente devem ser prestadas por ele, em relação à administração direta.

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

(§ 4.º do art. 54)

V O T O

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Sr. Presidente, como o eminente Relator, considero que a parte final é inconstitucional. Mas, a meu ver, essa inconstitucionalidade acarreta a inconstitucionalidade da parte inicial, porque ambas estão intimamente ligadas. A não ser assim, chegar-se-á ao absurdo de permitir que o Tribunal de Contas receba as contas e dê parecer, não podendo, porém, a Assembléia tomar conhecimento desses pareceres e, conseqüentemente, as providências que julgar necessárias, uma vez que o dispositivo, nesse ponto, é inconstitucional.

Por isso **data venia**, declaro a inconstitucionalidade de todo o dispositivo.

(§ 4.º do art. 54)

V O T O

O Sr. **Ministro Rodrigues Alickmin** — Sr. Presidente, acolho a inconstitucionalidade de todo o dispositivo.

(§ 4.º do art. 54)

V O T O

O Sr. **Ministro Xavier de Albuquerque** — Sr. Presidente, **data venia** de todos os que votaram em sentido contrário, rejeito a arguição em relação ao parágrafo, por inteiro. Nem a primeira, nem a segunda parte, parece-me, colidem com a Constituição Federal.

(§ 4.º do art. 54)

V O T O

O Sr. **Ministro Djaci Falcão** — Sr. Presidente, também peço **venia** ao eminente Relator, para dar pela inconstitucionalidade integral do § 4.º do art. 54.

(§ 4.º do art. 54)

V O T O

O Sr. **Ministro Eloy da Rocha** — Sr. Presidente, declaro inconstitucional o § 4.º do art. 54.

Dispõe o art. 70 da Constituição Federal: "A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional mediante controle externo e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei". A extensão das normas de fiscalização financeira e orçamentária, previstas nos arts. 70 a 72, é, somente, a declarada no § 5.º: "As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta secção aplicar-se-ão às autarquias". Por outro lado, os Estados, na sua organização, deverão respeitar, dentre outros princípios estabelecidos na Constituição Federal, os referentes à fiscalização orçamentária e financeira — art. 13, IV.

(§ 4.º do art. 54)

V O T O

O Sr. **Ministro Carlos Thompson Flores** (Presidente) — Também acompanho o voto do Eminente Ministro Moreira Alves, declarando a inconstitucionalidade total do § 4.º do art. 54.

Penso que assim se decidiu na Representação n.º 861 de Minas Gerais, tanto quanto estou lembrado.

(Art. 54, § 7.º)

V O T O

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Sr. Presidente, **data venia**, considero inconstitucional o § 7.º, do art. 54, porque está expresso, na Constituição Federal, que a fiscalização se restringe aos aspectos financeiros e orçamentário, e, pelo disposto no § 7.º do art. 54 da Constituição Estadual, verifica-se que se estende a fiscalização orçamentária ao que não é objeto dela. Fiscalização orçamentária é a que diz respeito à execução de orçamentos, e não pode compreender exame, acompanhamento e avaliação de plano. Isso envolve juízo de valor, e não fiscalização de execução financeira ou orçamentária dos programas. Ir-se-ia fiscalizar a obra?

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — Através do projeto que apresenta.

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Mas isso não é fiscalização orçamentária.

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — Só pode saber, se conhecer as obras feitas, do contrário...

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Assim, ter-se-á de examinar até a feitura da obra. **Data venia**, considero inconstitucional todo o § 7.º do art. 54, porque entendo que ele refoge ao âmbito da fiscalização orçamentária.

(Artigo 54, § 7.º)

V O T O

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu** — Sr. Presidente, **data venia** do eminente Relator, acompanho o voto do eminente Ministro Moreira Alves, porque a disposição impugnada, nesse ponto, se afasta do modelo federal, modelo de que se não podia desviar.

(Art. 59)

V O T O

O Sr. **Ministro Carlos Thompson Flores** (Presidente) — Com o eminente Relator, declarando, como ele, a inconstitucionalidade do art. 59, em julgamento.

(Art. 63)

V O T O

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Sr. Presidente, concordo com a conclusão do voto do eminente Ministro Cunha Peixoto, não, porém, com seu fundamento, pois o Conselho de Contas do Município não é órgão municipal.

A Constituição Federal, no art. 16, **caput**, declara:

“A fiscalização financeira e orçamentária dos municípios será exercida mediante controle externo da Câmara Municipal e controle interno do Executivo Municipal, instituídos por lei”.

O Sr. **Ministro Cunha Peixoto** (Relator) — Mas a inconstitucionalidade é só da parte “integrarão as contas do Governador do Estado.”

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — V. Exa. fundamenta seu voto na autonomia municipal.

Eu não o acompanho quanto a esse fundamento, porque o órgão é estadual, de acordo com o § 1.º do art. 16, que diz:

“O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou órgão estadual a que for atribuída essa incumbência.

Declaro o dispositivo em causa inconstitucional pelo mesmo motivo por que considere inconstitucional artigo anterior, que estabelecia que as contas do Tribunal de Contas integrarão as do Governador. A meu ver, como se trata de órgão por cujas contas não é responsável o Governador, não pode haver a integração pretendida.

Por esse motivo, considero inconstitucional a parte “integrarão as do Governador do Estado”, e também a expressão “e”.

(Art. 63)

V O T O

O Sr. **Ministro Djaci Falcão** — Sr. Presidente, também acolho a arguição de inconstitucionalidade por fugir ao sistema federal.

(Art. 63)

V O T O

O Sr. **Ministro Carlos Thompson Flores**: (Presidente) — Declaro também a inconstitucionalidade, nos termos do voto do eminente Ministro Moreira Alves, **data venia**.

(Inciso XIV do art. 70)

V O T O

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu** — Rejeito a arguição de inconstitucionalidade, acompanhando o eminente Relator.

(Inciso XIV do art. 70)

V O T O

O Sr. **Ministro Moreira Alves** — Sr. Presidente, também rejeito a arguição de inconstitucionalidade. Declara a Constituição Federal:

“Art. 13 — Os Estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

I — os mencionados no item VII do art. 10;”

A alínea c do inciso VII do art. 10 trata da independência e harmonia dos Poderes.

A meu ver, um dispositivo de Constituição estadual só poderá ser considerado inconstitucional, com relação à interferência no âmbito de um dos Poderes, quando retirar de um dos Poderes ou a ele der, atribuição que exclusivamente deva ser exercida por outro. Desde que a atribuição não seja essencialmente no âmbito de um dos Poderes do Estado, a Constituição estadual poderá fazer certas concessões. Por isso, não aplico necessariamente o modelo federal, que se encontra no capítulo concernente ao Poder Executivo, exigindo que as Constituições Estaduais o sigam literalmente. A meu ver, a Constituição do Estado não precisa ser papel carbono da Federal com relação a essas atribuições. Ela pode ir além ou ficar aquém, desde que não interfira em atribuição privativa do Chefe do Estado.

Ora, estabelecer a Constituição estadual que o Governador, ao expor a situação do Estado, também exponha os planos de ação e os programas que pretenda realizar, não implica retirar atribuição do Chefe do Estado, nela imiscuindo a Assembléia Legislativa. Tanto assim que, ao contrário do que ocorre com o processo legislativo, com a elaboração do orçamento, e com a fiscalização financeira e orçamentária, o art. 13 da Constituição Federal não estabelece que as Constituições dos Estados têm de observar as atribuições que ela confere ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo. Nesses casos, o único freio que tem o Estado é justamente o de não poder invadir a esfera privativa de um dos Poderes do Estado por outro.

Assim, Sr. Presidente, entendo que, no caso, não ocorre essa invasão vedada, e, por isso, também rejeito a arguição de inconstitucionalidade da expressão "os planos de ação e os programas de trabalho", contida no inciso XIV do art. 70 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

(Inciso XIV do art. 70)

V O T O

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Sr. Presidente, com a devida vênia, acolho a arguição de inconstitucionalidade, porque tenho a impressão de que se está exigindo que o Governador, por ocasião da remessa da mensagem, exponha planos de ação e programas de trabalho, e essa exposição, evidentemente, vinculará o Governador.

O Sr. Ministro Moreira Alves — O Poder Executivo pode ocultar o seu plano de ação? Isso faz com que outro Poder invada a sua esfera? O Poder constituinte do Estado pode...

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Há invasão, porque a Constituição está a exigir que o Governador, por ocasião da remessa da mensagem, se vincule a um plano perante a Assembléia. Isso, a meu ver, viola a competência que tem...

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

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Mas o plano é dele.

O Sr. Ministro Moreira Alves — Mas ele pode alterá-lo. Plano é projeto. Ele apenas expõe seu plano, para atender a uma situação, mas, depois, pode mudá-lo. Evidentemente, não fica vinculado...

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Sem que haja cláusula, dispondo que possa alterar à vontade? E o plano, então, seria apresentado à Assembléia por mera curiosidade? Há dúvida, prefiro...

O Sr. Ministro Moreira Alves — Para que o Presidente da República precisa de expor ao Congresso a situação do País?

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — É função do Poder Executivo expor ao Poder Legislativo a situação do País, mas a situação passada e não os planos, mas expor planos de trabalho...

O Sr. Ministro Moreira Alves — Mas, para quê?

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Deve expor, não só a situação do passado, como a previsão futura.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Não há, evidentemente, palavras inócuas no texto constitucional. O que se quer, aqui, é que o Governador exponha planos de ação e programas de trabalho, para que se possa ver a sua execução. E, evidentemente, vai vincular o Governador essa exigência, com a devida vênia.

O Sr. Ministro Moreira Alves — Mas não é para que se possa ver a sua execução. É apenas exposição.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Mas os planos são do futuro e não da situação passada.

O Sr. Ministro Moreira Alves — Mas é apenas uma exposição. Isso não quer dizer que o Presidente da República esteja vinculado, porque tem de expor a situação do País. O mesmo ocorre no plano estadual.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Expôr a situação do País é narrar alguma coisa que aconteceu.

O Sr. Ministro Moreira Alves — E expôr os planos também é narrar.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Expôr é narrar, mas, se expõe programa de ação, expõe o que vai fazer no futuro.

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

O Sr. Ministro Moreira Alves — Mas não está vinculado.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Se não está vinculado, será inútil a cláusula.

Com a devida vênia dos votos proferidos, ousou discordar, para também considerar inconstitucional a expressão “os planos de ação e os programas de trabalho”, contida no inciso XIV do art. 70 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

(Inciso XIV do art. 70)

V O T O

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Sr. Presidente, peço licença ao meu mestre Rodrigues Alckmin para acompanhar o eminente Relator e os que também rejeitam a argüição.

Acrescento que, a meu ver, a norma impugnada encontra abono no art. 45 da Constituição Federal, constituindo-se uma antecipação da regulamentação dessa norma, que prevê a fiscalização, pelo Poder Legislativo, dos atos da Administração.

V O T O

O Sr. Ministro Antonio Neder — Peço vênia ao eminente Relator e aos demais Ministros que o acompanharam para votar com o eminente Ministro Rodrigues Alckmin e acolher a argüição de inconstitucionalidade destas palavras *os planos de ação e os programas de trabalho*, contidas no inciso XIV, art. 70, da Constituição do Rio de Janeiro.

(Inciso XIV do art. 70)

V O T O

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Sr. Presidente, peço vênia ao eminente Relator, para acompanhar o eminente Ministro Rodrigues Alckmin, tendo em vista que são distintas e inconfundíveis as locuções: “situação do país” e “planos de ação e programas de trabalho”. Uma pressupõe situação passada ou atual, e a outra (a exigência contida no preceito impugnado) diz respeito ao futuro. É uma exigência que exorbita do modelo federal.

O Sr. Ministro Moreira Alves — V. Exa. me permite? A situação do País é exposta justamente para que se antevejam as situações futuras.

O Sr. Ministro Djaci Falcão — Exigir-se do Chefe do Executivo que ele apresente seus planos de ação, não corresponde ao modelo

federal. Acolho a argüição de inconstitucionalidade da expressão “os planos de ação e os programas de trabalho”, contida no inciso XIV do art. 70 da Constituição do Rio de Janeiro.

(Inciso XIV do art. 70)

V O T O

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — Sr. Presidente, *data venia*, do eminente Relator e dos votos que o acompanharam, acolho, de acordo com o eminente Ministro Rodrigues Alckmin, a argüição de inconstitucionalidade.

A Constituição estadual não se pode afastar do modelo federal — art. 81, XXI. Se o nosso regime fosse parlamentar, eu não faria nenhuma objeção ao dispositivo que obriga o Chefe do Poder Executivo a expor, na ocasião da abertura da sessão legislativa, “os planos de ação e os programas de trabalho”. Tem aplicação, aqui, o art. 13 da Constituição, que obriga os Estados a observarem, entre outros princípios, o relativo à independência e harmonia dos Poderes — art. 13, I, combinado com os arts. 10, VII, c, e 6.º.

O Sr. Ministro Moreira Alves — A exposição não é feita para o Congresso, mas, para a Nação, através dele. E não compreendo como se veja nisso ter havido invasão por parte do Poder Legislativo em atribuição do Executivo.

O Poder Constituinte, que não é o mero Poder Legislativo, é que está impondo ao Poder Executivo esse dever, sem outorgar poder algum ao Poder Legislativo.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Está retirando do Executivo o poder de alterar os planos.

O Sr. Ministro Moreira Alves — Não me parece.

O Sr. Ministro Rodrigues Alckmin — Mas, se está retirando do Executivo...

O Sr. Ministro Moreira Alves — Não retira do Executivo. Pergunto: é retirar algo do Executivo impor-lhe o dever de comunicar, se for possível, à Nação o que pretende fazer?

Em que nos baseamos, para declarar a presente inconstitucionalidade? Na independência e harmonia dos Poderes. Pois bem, ainda que se admita que, no caso, se está retirando prerrogativa do Poder Executivo, o certo é que nada se deu a outro Poder. Onde está pois, a violação ao

princípio da harmonia e independência de Poderes? Quem não pode retirar do Executivo prerrogativa dele é o Poder Legislativo. Mas, o Poder Constituinte pode.

O Sr. Ministro Eloy da Rocha — A Constituição Estadual não pode impor ao Chefe do Poder Executivo o dever de, em dia certo, apresentar, à Assembléia Legislativa, seus planos de ação e programas de trabalho.

O Sr. Ministro Moreira Alves — Então, o Poder Constituinte não pode criar obrigação para o Poder Executivo?

O Sr. Ministro Eloy da Rocha: — O Poder Constituinte Estadual não pode dispor diversamente do modelo federal.

O Sr. Ministro Moreira Alves — A Constituição Federal não impõe, ao contrário do que ocorre com o processo legislativo, por exemplo, que as atribuições do Poder Executivo Estadual tenham de seguir, rigorosamente, o modelo federal.

(Inciso XIV do art. 70)

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — Peço vênia aos que pensam diversamente para acompanhar o voto do eminente Relator.

Considero, como os eminentes Ministros Leitão de Abreu e Eloy da Rocha que é quase um dever do Governador, introduzir em sua mensagem ao Legislativo “os planos de ação e o programa de trabalho”. Nem creio mesmo que possa não os ter.

Tenho tal disposição como salutar e não encontro na Constituição Federal qualquer norma em contrário.

Por isso também rejeito a arguição de inconstitucionalidade ainda que parcial do inciso XIV, do artigo 70, em exame.

É o meu voto.

(Art. 116, parágrafo único, letra “e”)

VOTO

O Sr. Ministro Moreira Alves — Sr. Presidente, estou de acordo com o eminente Relator, e estaria também se a norma fosse meramente programática, porque mesmo estas têm eficácia, impedindo que o Estado, por legislação ordinária, discipline em sentido contrário ao previsto.

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

Como o eminente Relator, declaro a inconstitucionalidade da letra “e”, do parágrafo único, do art. 116, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

(Art. 116, parágrafo único, letra “e”)

VOTO

O Sr. Ministro Carlos Thompson Flores (Presidente) — Com o eminente Relator, data venia.

(Art. 118 e § 2.º e art. 125)

VOTO

O Sr. Ministro Xavier de Albuquerque — Com relação ao art. 118 e § 2.º, estou de acordo com o Relator somente quanto à extensão ao âmbito municipal. Nesses dois preceitos, julgo inconstitucionais apenas as expressões que estendem aos municípios as normas neles contidas. Com relação ao art. 125, rejeito a arguição de inconstitucionalidade.

Extrato de Ata

Rp 937 — RJ — Rel., Min. Cunha Peixoto. Rpte. Procurador-Geral da República Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rpdo. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba). Assist. Litisconsorciais: Luiz Carneiro Botelho, Paulo da Silva Fernandes, Paulo de Mello Kale, Sylvio Duarte Monteiro, (Adv. A. C. Sigmaringa Seixas). Litisconsortes Passivos: Venâncio Pessoa Igrejas Lopes, Danillo da Cunha Nunes e Reynaldo Gomes Sant'Anna. (Adv. Clovis Ramallete).

Decisão: Pediu vista o Min. Moreira Alves após os seguintes votos, nesta sessão:

no art. 16, VI, declarando a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto;

no art. 16, VII, b, (“ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.”) — declarando a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Relator e Xavier de Albuquerque que declaravam a inconstitucionalidade somente das expressões “ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo...”; e Leitão de Abreu, rejeitando-a.

no art. 17 § 4.º — o Min. Relator rejeitando. — Falaram pelo Litisconsorte o Dr. Roberto Paraíso Rocha; pelo Representado o Dr. Ivair Nogueira Itagiba, e, o Dr. A. C. Sigmaringa Seixas pelos Assistentes Litisconsorciais. — Tribunal Pleno, em 20-04-77.

Decisão: Pediu vista o Min. Moreira Alves, após os seguintes votos, nesta sessão:

no § 4.º, do art. 17 — Rejeitando a declaração de inconstitucionalidade, unanimemente;

no inciso IV do art. 34 — (“... bem como para a fixação de tarifas e preços...”) — rejeitando a declaração de inconstitucionalidade, unanimemente;

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

no § 3.º do art. 54 — acolhendo, para declarar a inconstitucionalidade, vencido o Relator;

no § 4.º do art. 54 — declararam a inconstitucionalidade, vencidos o Min. Relator que declarava a inconstitucionalidade, em parte, e o Min. Xavier de Albuquerque que a rejeitava;

no § 7.º do art. 54 — declararam a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Cunha Peixoto e Xavier de Albuquerque;

no art. 59 — (“... integram as contas do Governador do Estado e...”), declararam a inconstitucionalidade, unanimemente;

no art. 63 — (“Integrarão as do Governador do Estado e...”) declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Relator que declarava inconstitucional todo o artigo;

no inciso XIV do art. 70 — (“... os planos de ação e os programas de trabalho...”) — rejeitaram a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Rodrigues Alckmin, Antonio Nader, Djaci Falcão e Eloy da Rocha;

no parágrafo único, letra “e”, do art. 116 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Xavier de Albuquerque;

no § 2.º do art. 118 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Xavier de Albuquerque que acolhia, em parte;

no art. 125 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Xavier de Albuquerque que a rejeitava;

no art. 236 — julgando prejudicado, unanimemente;

no art. 19 — os Mins. Relator e Rodrigues Alckmin acolhendo, e o Min. Bilac Pinto rejeitando;

nos §§ 2.º e 3.º do art. 48 — o Min. Relator rejeitando;

no art. 235 — (“... farão jus a vencimentos iguais...”) — o Min. Relator rejeitando. — Tribunal Pleno, 27-4-77.

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

Dr. Alberto Veronese Agular, Secretário do Tribunal Pleno.

(Arts. 19; 48, §§ 2.º e 3.º; e 235)

V O T O

O Sr. Ministro Moreira Alves — 1. Pedi vista, para examinar melhor as arguições de inconstitucionalidade relativas ao artigo 19, aos parágrafos 2.º e 3.º do artigo 48, e ao artigo 235, todos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

2. Reza o citado artigo 19:

“Art. 19. Nenhum tributo estadual ou municipal pode ser majorado, em cada exercício, direta ou indiretamente, além do índice inflacionário verificado no período.”

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

Como se vê de seus termos, esse artigo diz respeito à **majoração de impostos**, o que implica dizer que tem ele por destinatário o legislador estadual, certo como é que apenas este pode majorar impostos, direta ou indiretamente.

Ao contrário do que entende o eminente Ministro Bilac Pinto, penso que o artigo 97, II, combinado com o § 1.º do mesmo dispositivo, estabelecem as duas modalidades pelas quais a lei pode majorar o imposto: ou de modo direto, com a elevação da alíquota (art. 97, II), ou de modo indireto, com a elevação da base de cálculo (§ 1.º do mesmo dispositivo, que acentua que há aí equiparação à majoração do tributo, ou em outras palavras, modo indireto de aumentá-lo).

Portanto, o texto constitucional impugnado se dirige, apenas, ao legislador estadual ordinário, não se podendo pretender que vise ele ao Poder Executivo Estadual, na hipótese em que este reavalie a base de cálculo, pois, nesse caso, uma de duas: ou há majoração indireta de tributo, e ela viola o § 1.º do artigo 97 do CTN, que exige, para tanto, lei; ou ocorre a hipótese prevista no § 2.º do mesmo artigo 97 do CTN (**e hipótese que diz respeito, a meu ver, apenas à correção monetária**), e ela não é majoração de tributo, o que afasta a idéia de majoração indireta, cujo pressuposto é a existência de majoração, ainda que por via de equiparação.

Não está em foco, pois, o disposto no § 2.º do artigo 97 do CTN, que estabelece que a correção monetária da base de cálculo do tributo não é **majoração dele**, pois, se trata de simples atualização de valor monetário em que se traduziu o valor de troca do bem, não se aumentando, portanto, este (valor de troca), o que implicaria modificação da base de cálculo, e, assim, majoração indireta do tributo (§ 1.º do artigo 97 do CTN). O disposto no artigo 19 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao restringir o valor do aumento direto ou indireto do tributo, partiu necessariamente da premissa — decorrente do CTN — de que esse aumento só pode ser feito por lei, e, apesar disso, coarctou a liberdade do legislador ordinário. Esse, aliás, o entendimento não só do suscitante da representação, mas também da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro, que é a representada, e que, depois de salientar “pode, conseqüentemente, o Estado limitar, constitucionalmente, a majoração dos tributos de sua competência, nos índices inflacionários de cada exercício financeiro” (fls. 84), procura justificar a restrição, não com base no § 2.º do art. 97 do CTN, mas, sim, com fundamento em que dessa forma “o Estado coopera com a política financeira da União, impedindo acréscimos tributários que venham a prejudicar o esforço contentório das autoridades federais” (fls. 84).

Afastado, assim, da discussão o § 2.º do artigo 97 do CTN — e acentuo que o interpreto da mesma forma que o eminente Ministro Bilac Pinto —, considero inconstitucional o artigo 19 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, por entender que, no âmbito estadual, viola

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

ele a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo, no tocante a leis que disponham sobre matéria financeira (artigo 57, I, combinado com o artigo 13, III, ambos da Emenda Constitucional n.º 1/69); e, no âmbito municipal, ofende ele a autonomia municipal (art. 15, II, "a", combinado com os artigos 13, I, e 10, VII, "e", todos da Constituição Federal).

3. Dispõem o artigo 48 e seus parágrafos 2.º e 3.º da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

"Art. 48 — O orçamento anual compreenderá, obrigatoriamente, as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas, apenas, as entidades que não recebem subvenções ou transferências à conta do orçamento.

§ 2.º — Respeitada a legislação pertinente, os órgãos da administração indireta, que dispuserem de dotações à conta do orçamento, remeterão, concomitantemente com o projeto de lei orçamentária a ser enviado, pelo Governador à Assembléia Legislativa, planos de aplicação dos recursos a eles transferidos.

§ 3.º — Quaisquer alterações introduzidas nos planos referidos no parágrafo anterior deverão ser comunicadas à Assembléia Legislativa".

Como se vê da inicial da presente representação, a arguição só ataca os parágrafos 2.º e 3.º do dispositivo em causa, de acordo, aliás, com as razões de seus suscitantes, nas quais se lê: "inicialmente, atacam-se os parágrafos 2.º e 3.º, do artigo 48, que rezam: ..." (fls. 25). Esclareço que o "inicialmente" constante do trecho transcrito se aplica pelo fato de que, nessa parte das razões, é argüida a inconstitucionalidade de vários dispositivos, os primeiros dos quais são os referidos parágrafos do artigo 48.

Portanto, ao contrário do que fez o eminente relator, não examino o *caput* desse artigo 48, por não ser ele objeto da representação.

No tocante aos §§ 2.º e 3.º do dispositivo em causa, considero-os inconstitucionais, com a devida vênia do eminente relator.

A meu ver, por meio deles se cria obrigação que é expressamente afastada pelo disposto no § 1.º do artigo 62 da Constituição Federal, aplicável aos Estados por força do inciso IV do artigo 13 da mesma Carta.

Com efeito, depois de o citado artigo 62 estabelecer, em seu *caput*, que "o orçamento anual compreenderá obrigatoriamente as despesas e receitas relativas a todos os Poderes, órgãos e fundos, tanto da administração direta quanto da indireta, excluídas apenas as entidades que não

recebam subvenções ou transferências à conta do orçamento (o que é reproduzido pelo *caput* do artigo 48 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro), preceitua ele em seu § 1.º:

"A inclusão, no orçamento anual, da despesa e da receita dos órgãos da administração indireta será feita em dotações globais e não lhes prejudicará a autonomia na gestão legal dos seus recursos."

Ora, a determinação de que essa inclusão se fará em dotações globais se fez, evidentemente, para afastar a obrigação de discriminação por dotações parciais, vinculando a aplicação da verba a essas dotações.

Pelos §§ 2.º e 3.º do artigo 48 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro cria-se, para a administração indireta, obrigação que, indiretamente, alcança o resultado vedado pela Constituição Federal, pois o envio obrigatório, concomitantemente com o projeto de lei orçamentária, dos planos de aplicação dos recursos transferidos à administração indireta, bem como das modificações neles introduzidas, a vincula à discriminação neles feita para a aplicação da dotação global, que lhe é deferida em função mesmo dessa discriminação.

Ademais, a invocação que o eminente relator faz dos artigos 22, II, 107, 109 e 110 da Lei Federal n.º 4.320, de 17 de março de 1964, não afasta esse vício de inconstitucionalidade, uma vez que a referida lei, que estabelece normas gerais de elaboração orçamentária, se amoldava à Constituição de 1946, onde não havia qualquer preceito semelhante ao do § 2.º do artigo 62 da Emenda Constitucional n.º 1/69, não mais estando em vigor dispositivos dela que, eventualmente, firam essa regra constitucional.

4. Finalmente, preceitua o artigo 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro:

"Art. 235 — Os Desembargadores e os Conselheiros dos extintos Tribunais de Justiça e de Contas dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara gozarão, tanto na atividade quanto em disponibilidade, das mesmas garantias e prerrogativas, *farão jus a vencimentos iguais* e terão os mesmos impedimentos."

As expressões impugnadas são: "*farão jus a vencimentos iguais*", e, não, como parece ter entendido o eminente relator, todo o dispositivo. A inicial da representação é bastante incisiva, a respeito: "Art. 235 (na parte em que dispõe: "... *farão jus a vencimentos iguais*".

Limite-me, pois, a examinar a inconstitucionalidade argüida.

E, ao contrário do Sr. relator, considero essas expressões inconstitucionais.

S. Exa., para sustentar o entendimento oposto, salientou em seu voto,

“De acordo com o art. 8 da Lei Complementar n.º 20, de 1.º de julho de 1974, os Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, a partir de 15 de março de 1975, passaram a constituir um único Estado, com a denominação de Estado do Rio de Janeiro.

Portanto, naquele dia foram equiparados os desembargadores de um e outro Estado, pois todos passaram a ser desembargadores de um único Estado — Estado do Rio de Janeiro. Ora, não se pode, pois, compreender que tivessem vencimentos diferentes. Os vencimentos passaram a ser os mesmos. E como os vencimentos dos juizes são irredutíveis, evidente que só se poderia igualar para cima, ou melhor, todos eles passaram a ter a mesma remuneração atribuída aos do antigo Estado da Guanabara.

Tanto isto é verdade, que o art. 11 da Lei Complementar n.º 20/74 deixou claro que o Tribunal do Novo Estado seria composto dos desembargadores efetivos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara.

Por sua vez, o parágrafo único deste dispositivo não mandou colocar todos eles em disponibilidade, mas apenas os excedentes às vagas do Tribunal do Estado advindo da fusão.

Continuando, fixou o parágrafo único do art. 11 a remuneração dos desembargadores que passaram para a disponibilidade. Declara este parágrafo: “assegurada aos demais a disponibilidade a que alude o artigo 144, § 2.º da Constituição”.

Por sua vez, estatui o § 2.º, do art. 144:

“Em caso de mudança de sede do juízo, será facultado ao juiz remover-se para ela ou para comarca de igual extensão ou obter a disponibilidade com vencimentos integrais.”

O art. 235 reproduziu o parágrafo único, do art. 11, da Lei Complementar n.º 20/74, e, conseqüentemente, o § 2.º, do art. 144, da Constituição Federal.

Há equívoco em afirmar ter o art. 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro reajustado ou aumentado vencimentos dos desembargadores. Ele limitou-se a cumprir os dispositivos da Lei Complementar e da Constituição Federal.

Para vingar o argumento da Representação e do Parecer da douta Procuradoria-Geral da República, seria necessário que a Lei Complementar tivesse posto em disponibilidade todos os desembargadores e, depois, determinasse o aproveitamento do número fixado em lei.

Tal, porém, não ocorreu. A lei mandou que os não aproveitados — e, nesta época, já todos eram desembargadores do novo Estado e, conseqüentemente, com os mesmos vencimentos — fossem postos em disponibilidade com vencimentos integrais.”

Com a devida vênia, não há que se pretender que o artigo 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, na parte em que determina que os desembargadores e conselheiros, em atividade ou não, dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara farão jus aos mesmos vencimentos tenha se limitado a seguir o disposto na Lei Complementar n.º 20/74.

Com efeito, a circunstância de que, pelo artigo 8.º dessa Lei Complementar, os dois Estados anteriores se tenham fundido no atual Estado do Rio de Janeiro, não implica, evidentemente, que, a partir do dia da fusão, tenham eles passado, automaticamente, a perceber os mesmos vencimentos, por passarem a pertencer ao Poder Judiciário do mesmo Estado. E mais: que esses vencimentos seriam os pagos pelo antigo Estado da Guanabara, porque seus desembargadores eram mais bem remunerados que os do antigo Estado do Rio de Janeiro, e, como não poderiam ter seus vencimentos reduzidos, o vencimento de desembargador do novo Estado teria de ser o deles, e, conseqüentemente, seria devido aos desembargadores do antigo Estado do Rio de Janeiro.

Com esse raciocínio, leva-se longe demais o princípio da irredutibilidade de vencimentos. E tão longe que, se vingar, terá de aplicar-se a todos os demais juizes que passaram a integrar o Poder Judiciário do novo Estado do Rio de Janeiro, pela simples observância da vinculação de vencimentos entre magistrados, estabelecida no § 4.º do artigo 144 da Constituição Federal.

Ora, o princípio da irredutibilidade de vencimentos é, apenas, uma garantia da independência da magistratura. Por ele, o magistrado fica a salvo da pressão dos outros Poderes resultante de eventual diminuição de seus vencimentos. Mas, não é ele preceito que sirva para aumentar vencimentos de magistrados do mesmo nível da carreira quando há fusão de Estados que pagam vencimentos diversos.

Dir-se-á que desembargadores ou conselheiros do mesmo Tribunal não de ter vencimentos iguais. Em princípio, é verdade. Mas, essa norma lógica não impede que, na situação peculiaríssima da fusão de Estados que pagam vencimentos diversos, não possa o novo Estado estabelecer, por lei, que o padrão dos vencimentos do desembargador ou do conselheiro desse Estado será diverso dos pagos anteriormente, desde que não diminua os vencimentos que vinham sendo percebidos até então em conformidade com o Estado-Membro de origem. Quer isso dizer que o novo Estado poderá fixar, por exemplo, um valor médio entre o vencimento menor e o vencimento maior pagos pelos Estados anteriores, e, assim, os desembargadores que percebiam pelo Estado que pagava menos terão um aumento,

ao passo que os que recebiam pelo que pagava mais continuarão a perceber o que até então percebiam (a diferença a mais constituirá vantagem pessoal de cada um deles), até que o padrão passe a ser superior ao que ganhavam. Onde, a redução de vencimentos?

Ora, se nada impede que o novo Estado legisle sobre vencimentos de desembargadores e de conselheiros, e se essa lei é da iniciativa do Chefe do Poder Executivo (artigo 65, *caput*, combinado com o artigo 13, III, ambos da Constituição Federal), não pode a Constituição Estadual — como é jurisprudência firme do STF — cercear essa iniciativa, estabelecendo norma que implique o aumento de vencimentos dos desembargadores que, no antigo Estado do Rio de Janeiro, percebiam menos do que os do antigo Estado da Guanabara.

Nem há que se pretender que, por força da Lei Complementar n.º 20/74, essa equiparação se verificou. Esta apenas declarou que, fundidos os Estados, o Poder Judiciário do novo Estado seria exercido pelo Tribunal de Justiça constituído pelos desembargadores efetivos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, bem como pelos Tribunais (os de Alçada) e juizes de ambos esses Estados. Em outras palavras, fez a fusão, no tocante ao Poder Judiciário. O que não implica dizer que tenha alterado os vencimentos dos membros (desembargadores e juizes) que, com a fusão, passarão a integrar o Poder Judiciário do novo Estado.

Nem essa equiparação de vencimentos pretendida pelo eminente relator pode ser deduzida no parágrafo único do artigo 11 da Lei Complementar n.º 20/74, pela alusão aí contida à disponibilidade a que alude o artigo 144, § 2.º, da Constituição Federal. Com efeito, esse dispositivo constitucional, no tocante aos vencimentos quando ocorre a disponibilidade ali prevista, só assegura a sua integralidade. Ora, se a fusão dos Estados não pode acarretar, automaticamente, aumento de vencimentos com base no princípio da irredutibilidade do que percebem os desembargadores ou conselheiros do antigo Estado que pagava mais, a disponibilidade dos desembargadores de um e outro não aproveitados na composição do novo Tribunal de Justiça observará o disposto no § 2.º do artigo 144 da Constituição Federal com a outorga, sem qualquer redução, dos vencimentos até então percebidos.

Em memorial que todos recebemos, os assistentes Luiz Carneiro Botelho e outros alegam que o citado artigo 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro visou a estabelecer igualdade de vencimento entre desembargadores em atividade e desembargadores em disponibilidade, e isso porque os desembargadores em disponibilidade que haviam pertencido ao antigo Estado do Rio de Janeiro, em virtude do Decreto-Lei estadual n.º 3, de 15 de março de 1975, ficaram em situação de inferioridade que não se justifica em face da Lei Complementar n.º 20/74. De fato, segundo o memorial, esse decreto-lei extinguiu os Tribunais dos dois antigos Estados, e, em consequência, declarou "igualmente extintos os respectivos cargos de desembargador efetivo, sendo postos em disponibilidade seus

atuais titulares com vencimentos integrais que lhes eram atribuídos na data deste decreto-lei". Por outro lado, os desembargadores do mesmo antigo Estado do Rio de Janeiro que foram aproveitados na composição do novo Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro ficaram em situação melhor, pois esse novo Tribunal passou a ser composto "de 36 cargos de desembargadores efetivos, que ora são criados, com os vencimentos, as vantagens e prerrogativas que eram atribuídos pela legislação vigente a 14 de março de 1975, aos cargos correspondentes do Tribunal de Justiça do antigo Estado da Guanabara".

Por causa disso, salienta o memorial:

"Como claramente resulta do confronto entre os diversos dispositivos acima enumerados, os diplomas legais baixados pelo Sr. Governador do novo Estado, detiveram-se em dois pontos; num, em que se estabeleceram os vencimentos, vantagens e prerrogativas dos desembargadores integrantes do Tribunal que se criava (Dec.-Lei n.º 3/75, art. 3.º); noutro, em que se concediam aos desembargadores, postos em disponibilidade, "os vencimentos integrais que lhes eram atribuídos na data deste decreto-lei."

Vale dizer, os desembargadores do antigo Estado do Rio de Janeiro e os da Guanabara continuaram a fruir os mesmos vencimentos que as respectivas legislações lhes atribuíram. E, como os padrões instituídos para desembargadores reaproveitados correspondem aos da Guanabara, segue-se que os em atividade e os em disponibilidade, desde que oriundos deste Estado, percebem idênticos vencimentos. O mesmo acontece com os provindos do antigo Estado do Rio de Janeiro, se chamados a integrar o novo Tribunal. Já os seus colegas, porque em disponibilidade, continuaram a perceber os vencimentos aviltados que o antigo Estado pagava. São os únicos, portanto, que recebem, em esdrúxula situação, vencimentos dessemelhantes e inferiores".

E acrescenta o memorial que essa discriminação não se justifica, pois a Lei Complementar n.º 20/74 não autorizou a extinção dos Tribunais de Justiça dos antigos Estados, mas determinou que eles se reunissem, sendo postos em disponibilidade os desembargadores não aproveitados. O que significa que todos são desembargadores do mesmo Tribunal, não podendo haver discriminação entre desembargadores em atividade e em disponibilidade, quanto a vencimentos. E tanto assim é que o § 2.º do artigo 202 da Constituição Federal, na redação dada pela Emenda Constitucional n.º 7, estabelece que "no Estado do Rio de Janeiro, a critério do Governador, poderão ser aproveitados os atuais desembargadores em disponibilidade,

observada sempre, quanto ao quinto reservado a advogados e membros do Ministério Público, a condição com que ingressaram no Tribunal de Justiça”.

Com relação à discriminação feita pelo Decreto-Lei n.º 3/75, os assistentes poderão ter razão, sob o fundamento de que a Lei Complementar n.º 20/74 não mandou extinguir os Tribunais dos antigos Estados que se fundiram, mas os reuniu em um só, admitindo a colocação em disponibilidade dos excedentes ao número a ser fixado para seus componentes.

Mas, se o direito dos assistentes foi violado, essa violação se daria em razão desse decreto-lei em face da Lei Complementar federal. Cabe-lhes atacar esse decreto, por via de representação de inconstitucionalidade, ou por ação na defesa de direito seu que teria sido violado. Nunca, porém, poderia servir de base para tornar constitucional, em face da Constituição Federal, um dispositivo da Constituição Estadual que não se coaduna com aquela, por causa da infringência do artigo 57, II, da Emenda Constitucional n.º 1/69. Para corrigir erro de legislação ordinária não é admissível que se considere constitucional texto de Constituição Estadual que não se amolda à Federal.

Observo, finalmente, que o artigo 235, pela sua redação e por ser disposição transitória, não poderá sequer ser interpretado como norma genérica, segundo a qual, para o futuro, com relação aos desembargadores que não vieram dos antigos Estados, os vencimentos deverão ser — como é óbvio — os mesmos. Quanto a estes, o Decreto-Lei 311/76 estabelece — como não poderia deixar de fazer — regime único de vencimento-padrão e de vantagens.

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O **Senhor Ministro Cunha Peixoto** (Relator): Senhor Presidente, entendi que se tratava de ato do Executivo, razão por que havia trazido voto escrito hoje para mudar de opinião e adotar o ponto de vista sustentado na Turma, de que o aumento mencionado no § 2.º, do art. 97 do C.T.N. se refere apenas à correção monetária. Estando claro que se trata de limitação imposta ao próprio legislador, mantenho meu voto, acolhendo a inconstitucionalidade.

(Art. 19)

VOTO

O **Sr. Ministro Cordeiro Guerra**: — Sr. Presidente, considero inconstitucional o art. 19 da Constituição Estadual, porque estabelece uma limitação não prevista no art. 19, I, da Constituição Federal e, além disso, mais, ele é irrealista, porque o desenvolvimento das atividades normais do Estado pode exigir, conforme as circunstâncias, que a lei aumente o tributo em termos reais e não apenas em termos monetários, além do índice inflacionário verificado no período.

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

Acho que é inconstitucional e irrealístico e iria paralisar, eventualmente, o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro. Há, também, o fundamento do art. 57 da Constituição Federal, invocado pelo eminente Ministro Moreira Alves, o qual tem plena procedência.

(Art. 19)

VOTO

O **Sr. Ministro Xavier de Albuquerque**: — Sr. Presidente, no tocante aos impostos municipais, acompanho os votos proferidos no sentido da inconstitucionalidade. Quanto aos impostos estaduais, *data venia* dos que me antecederam, rejeito a arguição, porque entendo que ao constituinte estadual não falta iniciativa para regular, na própria Constituição, matéria financeira — e assim já me manifestei em outra oportunidade — podendo dispor do poder de tributar do Estado, como lhe aprouver.

(Art. 19)

VOTO

O **Sr. Ministro Bilac Pinto**: — Sr. Presidente, inicialmente, eu interpretava essa referência do art. 19 à majoração direta ou indireta, como sendo a direta feita pela lei e a indireta, pela administração.

O eminente Ministro Moreira Alves entende que o texto, todo ele, se dirige ao Legislativo. Com efeito, temos duas formas de aumento de um tributo: o aumento da alíquota e o aumento por modificação da base de cálculo. Quer dizer que seria nesta última hipótese que ocorreria o aumento.

O eminente Relator e o Ministro Moreira Alves estão de acordo em que a Administração não pode variar a estimativa atribuída a um bem, ou seja, variar a base de cálculo além da que corresponda ao valor da correção monetária.

Nessa hipótese, Sr. Presidente, estou de acordo desde que fique clara a interpretação do Tribunal, a respeito da matéria.

(Art. 19)

VOTO

O **Sr. Ministro Djaci Falcão**: — Sr. Presidente, também acompanho o eminente Relator. Acho que há violação do princípio da iniciativa exclusiva do Poder Executivo de um lado e, de outro lado, da própria autonomia do Município, art. 57, I, combinado com os arts. 13, III e 15, II letra a, da Constituição.

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

(Art. 19)

V O T O

(Matéria Constitucional)

O Sr. **Ministro Thompson Flores** (Presidente): — Estou de acordo com o eminente Relator e com o esclarecimento do eminente Ministro Moreira Alves, *data venia*.

(§§ 2.º e 3.º do art. 48)

V O T O

O Sr. **Ministro Cordeiro Guerra**: — Sr. Presidente, *data venia* do eminente Relator, acompanho o voto do Sr. Ministro Moreira Alves, porque se nós colocássemos as autarquias sob a estrita dependência do Poder Legislativo, como estabelecem os arts. 2.º e 3.º da Constituição do Estado, estaria prejudicada a autonomia na gestão legal de seus recursos, que é essencial para a sua natureza.

Se o próprio Poder Executivo não pode interferir senão na escolha dos dirigentes das autarquias, estas têm, exatamente, uma autonomia legal para atingir as suas finalidades. Não me parece possível admitir que o Poder Legislativo passe a exercer funções executivas que o próprio Poder Executivo não dispõe.

De modo que considero estes §§ 2.º e 3.º uma violação do princípio de autonomia na gestão legal dos recursos da autarquia. Nestas condições, acolho a inconstitucionalidade destes parágrafos.

(§§ 2.º e 3.º do art. 48)

V O T O

O Sr. **Ministro Xavier de Albuquerque**: — Sr. Presidente, com a *venia* do Sr. Ministro Moreira Alves e dos que o seguiram, acompanho o voto do Relator, para rejeitar a arguição.

Parece-me que não fica comprometida a autonomia das entidades da administração indireta para gerirem os seus recursos orçamentários, porque o que as normas impugnadas pretendem é, primeiro, que a proposta orçamentária, com a inclusão das dotações convenientes, seja devidamente justificada com os planos de aplicação. Parece-me isso perfeitamente legítimo. E, segundo, que as alterações introduzidas nesses planos sejam comunicadas à Assembléia — não submetidas à sua aprovação, mas apenas, comunicadas — para que esta, como poder por excelência, no tocante a destinação dos recursos públicos, possa, eventual e oportunamente, desempenhar a sua missão fiscalizadora.

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

Parece-me que não há comprometimento da autonomia das entidades da administração indireta na gestão legal de seus recursos, daí meu voto acompanhando o do eminente Ministro Relator.

(§§ 2.º e 3.º do art. 48)

V O T O

O Sr. **Ministro Djaci Falcão**: — Sr. Presidente, peço *venia* aos eminentes Ministros Relator e Xavier de Albuquerque para acompanhar o eminente Ministro Moreira Alves. A regra desses dois parágrafos fogem ao modelo federal.

(§§ 2.º e 3.º do art. 48)

V O T O

O Sr. **Ministro Thompson Flores** (Presidente) — Também peço *venia* aos eminentes Ministros Relator e Xavier de Albuquerque para acompanhar o eminente Ministro Moreira Alves.

(Art. 235)

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. **Advogado Sigmaringa Seixas**: — Presidente, parece-me que a questão, aqui em debate, é restrita a Tribunal de Justiça, Desembargadores e Conselheiros do Tribunal de Contas. Apenas gostaria de assinalar uma questão de fato. É que se invocou a Lei Complementar n.º 20, no seu art. 11, que mandou aplicar aos Desembargadores em disponibilidade o art. 144, § 2.º, da Constituição Federal, isto é, vencimentos integrais. São desembargadores em disponibilidade do atual Estado do Rio de Janeiro? Em assim sendo, aplica-se o art. 144, § 2.º, da Constituição.

Art. 235

V O T O

O Sr. **Ministro Leitão de Abreu**: — Prescreveu a Lei Complementar n.º 20, de 21 de julho de 1974, que criou o novo Estado do Rio de Janeiro: "Art. 11 — O Poder Judiciário será exercido pelo Tribunal de Justiça, constituído pelos desembargadores efetivos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara e por seus Tribunais e Juízes. Parágrafo Único — O Governador do Estado estabelecerá em decreto-lei o número de membros do Tribunal de Justiça e os critérios de aproveitamento dos

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

atuais desembargadores, assegurada aos demais a disponibilidade a que alude o artigo 144, 2.º, da Constituição Federal”.

Como era forçoso que acontecesse, por essa regra de lei complementar desapareceram, no momento em que entrou em vigor a chamada fusão, o Tribunal de Justiça do antigo Estado da Guanabara e o Tribunal de Justiça do antigo Estado do Rio de Janeiro, surgindo, em lugar deles, o Tribunal de Justiça do novo Estado do Rio de Janeiro. Diante disso, os desembargadores dos Estados extintos pela fusão passaram a ser desembargadores, não do antigo Estado da Guanabara ou do antigo Estado do Rio de Janeiro, uma vez que essas pessoas políticas deixaram, pela fusão, de ter existência, mas do novo Estado do Rio de Janeiro. A desembargadores desse novo Estado passaram, por conseguinte, todos os integrantes, naquela qualidade, do Tribunal de Justiça da Guanabara e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. Quando deferiu ao Governador do Estado competência para estabelecer, em decreto-lei, o número de membros do Tribunal de Justiça, o parágrafo único do artigo 11, da Lei Complementar n.º 20, consentiu, também, ao Chefe do Poder Executivo a fixação de critérios para o aproveitamento dos atuais desembargadores, porém não introduziu qualquer discriminação entre eles. Em princípio, reconhecendo-lhes, a todos, a condição de desembargadores, reconheceu-lhes, também, vocação para virem a integrar, qualquer que fosse a Corte de Justiça de onde proviessem, o novo Tribunal de Justiça. Igualados, assim, quanto ao seu **status**, nivelados quanto à vocação para integrarem o Tribunal de Justiça do atual Estado do Rio de Janeiro, não cabia discriminar entre eles no concernente ao provento de inatividade, assegurado quanto aos que, por não figurarem entre os eleitos, tivessem de cair em disponibilidade. A disponibilidade não constituiu, portanto, decorrência direta e imediata da fusão: por esta — repito — entraram todos os antigos integrantes do Tribunal de Justiça da Guanabara e do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro a ser desembargadores do novo Estado que recebeu este último nome. Como desembargadores desse Estado é que foram postos em disponibilidade, cabendo-lhes, por isso mesmo, enquanto nessa situação, provento igual ao vencimento fixado para os demais desembargadores, que vieram a compor o atual Tribunal de Justiça do atual Estado do Rio de Janeiro. Diga-se o mesmo em relação aos conselheiros dos Tribunais de Contas dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara. Procedeu, com acerto, o artigo 235, da vigente Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ao reconhecer-lhes esse direito, que a Constituição Federal não lhes recusa, mormente tendo-se em conta que, por obra da Emenda Constitucional n.º 7, o artigo 202, § 2.º, da Constituição Federal, dispõe que, no Estado do Rio de Janeiro, a critério do Governador, poderão ser previamente aproveitados os atuais desembargadores, em disponibilidade.

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

(Art. 235)

QUESTÃO DE ORDEM

O Sr. Advogado Roberto Paraíso Rocha: — Sr. Presidente, só queria dar conhecimento ao Egrégio Tribunal que a matéria específica, relativa a vencimentos, já é objeto de uma representação, em curso neste Supremo Tribunal Federal, da qual era Relator o eminente Ministro Eloy da Rocha, e, agora, se encontra distribuída ao ilustre Ministro Soares Muñoz. Portanto, a questão exata da constitucionalidade ou não do primeiro Decreto n.º 3, que, de fato, deu vencimentos iguais a todos os desembargadores, e toda a legislação que regula os vencimentos da Magistratura do novo Estado, encontra-se englobada nessa Representação que está distribuída a S. Exa.

Extrato de Ata

Rp 937 — RJ — Rel., Min. Cunha Peixoto. Rpte. Procurador-Geral da República. Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rpdo. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba). Assist. Litisconsorciais: Luiz Cajineiro Botelho, Paulo da Silva Fernandes, Paulo de Mello Kale, Sylvio Duarte Monteiro (Adv. A. C. Sigmaringa Seixas). Litisconsortes Passivos: Venâncio Pessoa Igrejas Lopes, Danilo da Cunha Nunes e Reynaldo Gomes Sant'Anna. (Adv. Clovis Ramalhete).

Decisão: Pede vista o Min. Moreira Alves, após os seguintes votos, nesta sessão:

no **art. VI**, declarando a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto;

no **art. 16, VII, b**, (“ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.”) — declarando a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Relator e Xavier de Albuquerque que declaravam a inconstitucionalidade somente das expressões “ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo...”; e Leitão de Abreu rejeitando-a.

no **art. 17 § 4.º** — o Min. Relator rejeitando. — Falaram pelo Litisconsorte o Dr. Roberto Paraíso Rocha; pelo Representado o Dr. Ivair Nogueira Itagiba, e o Dr. A. C. Sigmaringa Seixas pelos Assistentes Litisconsorciais. — Tribunal Pleno, em 20-04-77.

Decisão: Pede vista o Min. Moreira Alves, após os seguintes votos, nesta sessão:

no **§ 4.º, do art. 17** — Rejeitando a declaração de inconstitucionalidade, unanimemente;

no **inciso IV do art. 34** — (“... bem como para a fixação de tarifas e preços...”) rejeitando a declaração de inconstitucionalidade, unanimemente;

no **§ 3.º do art. 54** — acolhendo, para declarar a inconstitucionalidade, vencido o Relator;

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

no § 4.º do art. 54 — declararam a inconstitucionalidade, vencidos o Min. Relator que declarava a inconstitucionalidade, em parte, e o Min. Xavier de Albuquerque que a rejeitava;

no § 7.º do art. 54 — declararam a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Cunha Peixoto e Xavier de Albuquerque;

no art. 59 — (“... integram as contas do Governador do Estado e...”), declararam a inconstitucionalidade, unanimemente;

no art. 63 — (“integrarão as do Governador do Estado e...”) declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Relator que declarava inconstitucional todo o artigo;

no inciso XIV do art. 70 — (“... os planos de ação e os programas de trabalho...”) — rejeitaram a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Rodrigues Alckmin, Antônio Neder, Djaci Falcão e Eloy da Rocha;

no parágrafo único, letra “e”, do art. 116 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Xavier de Albuquerque;

no § 2.º do art. 118 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Xavier de Albuquerque que acolhia, em parte;

no art. 125 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Xavier de Albuquerque que a rejeitava;

no art. 236 — julgando prejudicado, unanimemente;

no art. 19 — os Mins. Relator e Rodrigues Alckmin acolhendo, e o Min. Bilac Pinto rejeitando;

nos §§ 2.º e 3.º do art. 48 — o Min. Relator rejeitando;

no art. 235 — (“... farão jus a vencimentos iguais...”) — o Min. Relator rejeitando. — Tribunal Pleno, 27-4-77.

(Licenciado o Min. Cordeiro Guerra).

Decisão: No art. 19 — Acolheram, para declarar a inconstitucionalidade, vencido, em parte, o Min. Xavier de Albuquerque que acolhia somente quanto à expressão “ou municipal”;

nos §§ 2.º e 3.º do art. 48 — acolheram para declarar a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Relator e Xavier de Albuquerque;

no art. 235 — (“... farão jus a vencimentos iguais...”), pediu vista o Min. Cordeiro Guerra, após os votos dos Mins. Relator e Leitão de Abreu rejeitando, e do Min. Moreira Alves recebendo a arguição. — T. Pleno, 14-9-77.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antônio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto e Soares Muniz.

Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Dr. Alberto Veronese Agular, Secretário do Tribunal Pleno.

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

O Sr. Ministro Cordeiro Guerra: — Solicitei vista dos autos, para meditar sobre a argüida inconstitucionalidade do art. 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à expressão “farão jus a vencimentos iguais”.

Estou que razão assiste ao eminente Ministro Leitão de Abreu quando observa que, a partir da fusão, os desembargadores dos Estados extintos por ela passaram a ser desembargadores deste novo Estado, e não dos antigos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara; e têm vencimentos próprios e iguais, fixados em lei estadual expressamente editada para esse fim.

Com esses vencimentos foram postos em disponibilidade, por força do preceito da Constituição Federal, e, em consequência da EC 7/77, podem ser chamados à atividade nas vagas que vierem a ocorrer.

Assim, nada há a equiparar, por força do art. 235 da Constituição Estadual, pois, já fazem jus aos vencimentos do novo Estado, na forma fixada na lei estadual vigente, Decreto-Lei n.º 3, de 15 de março de 1975, os desembargadores do novo Estado, independentemente de suas origens.

Assim, se o art. 235 da C. Est. visava estes fins, já foram alcançados pela lei em vigor. Se coisa diversa pretende, ou seja, equiparar os vencimentos dos desembargadores dos antigos Estados do Rio de Janeiro aos do Tribunal de Justiça da Guanabara, tal não pode ser admitido, pois seria criar uma equiparação vedada pela Constituição Federal entre dois cargos que deixaram de existir, com aumento de despesas para o novo Estado, sem atendimento das normas federais e estaduais aplicáveis.

Ora, para dizer o que já a lei consagra, não se havia legislar, como se fez no art. 235, e para dizer coisa diversa, não pode ser admitido, por inconstitucional.

Por igual, têm os conselheiros do novo Estado os mesmos vencimentos dos desembargadores por força do § 1.º do art. 56 da Constituição do Estado.

Assim, o que se pretende é coisa diversa, a equiparação entre dois cargos que deixaram de existir com a fusão.

Por esse motivo, tenho, também, por inconstitucional, a locução impugnada.

Finalmente, conselheiros e desembargadores têm, qualquer que seja a sua origem, direito à disponibilidade com vencimentos integrais, fixados na lei estadual vigente para os conselheiros e desembargadores do novo Estado do Rio de Janeiro.

Nessa conformidade, para evitar dúvidas, que importariam na revisão de todos os vencimentos da Magistratura do novo Estado do Rio de

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

Janeiro, sem iniciativa do Poder Executivo e sem previsão de receita, acompanho o voto do eminente Ministro Moreira Alves e reconheço a inconstitucionalidade argüida da expressão impugnada.

acompanho o voto do eminente Ministro Moreira Alves e reconheço a inconstitucionalidade argüida da expressão impugnada.

É o meu voto.

EXPLICAÇÃO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Depois da fusão dos Estados, os desembargadores passaram a ser do novo Estado, como bem assinalou o eminente Ministro Leitão de Abreu. E que fez o Governo do novo Estado? Escolheu alguns desembargadores, formou os trinta e seis, deu-lhes os mesmos vencimentos, e aos que estavam em disponibilidade, não.

(Art. 235)

VOTO

O Sr. Ministro Thompson Flores (Presidente) — Estou de acordo com o voto do eminente Ministro Moreira Alves, data venia.

EXTRATO DE ATA

Rp 937 — RJ — Rel., Min. Cunha Peixoto. Rpte. Procurador-Geral da República. Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rpdo. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba). Assist. Litisconsorciais: Luiz Carneiro Botelho, Paulo da Silva Fernandes, Paulo de Mello Kale, Sylvio Duarte Monteiro, (Adv. A. C. Sigmaringa Seixas). Litisconsortes Passivos: Venâncio Pessoa Igrejas Lopes, Danillo da Cunha Nunes e Reynaldo Gomes Sant'Anna. (Adv. Clóvis Ramalhete).

Decisão: Pediu vista o Min. Moreira Alves, após os seguintes votos, nesta sessão:

no art. 16, VI, declarando a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto;

no art. 16, VII, b, ("ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais.") — declarando a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Relator e Xavier de Albuquerque que declaravam a inconstitucionalidade somente das expressões "ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo..."; e Leitão de Abreu rejeitando-a.

no art. 17 § 4.º — o Min. Relator rejeitando. — Falaram: pelo Litisconsorte o Dr. Roberto Paraiso Rocha; pelo Representado o Dr. Ivair Nogueira Itagiba, e o Dr. A. C. Sigmaringa Seixas pelos Assistentes Litisconsorciais. — Tribunal Pleno, em 20-04-77.

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

Decisão: Pediu vista o Min. Moreira Alves, após os seguintes votos, nesta sessão:

no § 4.º, do art. 17 — Rejeitando a declaração de inconstitucionalidade, unanimemente;

no inciso IV do art. 34 — ("... bem como para a fixação de tarifas e preços...") — rejeitando a declaração de inconstitucionalidade, unanimemente;

no § 3.º do art. 54 — acolhendo, para declarar a inconstitucionalidade, vencido o Relator;

no § 4.º do art. 54 — declararam a inconstitucionalidade, vencidos o Min. Relator que declarava a inconstitucionalidade, em parte, e o Min. Xavier de Albuquerque que a rejeitava;

no § 7.º do art. 54 — declararam a inconstitucionalidade, vencidos os Mins. Cunha Peixoto e Xavier de Albuquerque;

no art. 59 — ("... integram as contas do Governador do Estado e..."), declararam a inconstitucionalidade, unanimemente;

no art. 63... ("Integrarão as do Governador do Estado e...") declararam a inconstitucionalidade, vencido o Min. Relator que declarava inconstitucional todo o artigo;

no inciso XIV do art. 70 — ("... os planos de ação e os programas de trabalho...") — rejeitaram a inconstitucionalidade, vencidos os Ministros Rodrigues Alckmin, Antônio Neder, Djaci Falcão e Eloy da Rocha;

no parágrafo único, letra "c", do art. 116 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Ministro Xavier de Albuquerque;

no § 2.º do art. 118 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Ministro Xavier de Albuquerque que acolhia, em parte;

no art. 125 — declararam a inconstitucionalidade, vencido o Ministro Xavier de Albuquerque que a rejeitava;

no art. 236 — julgando prejudicado, unanimemente;

no art. 19 — os Ministros Relator e Rodrigues Alckmin acolhendo, e o Ministro Bilac Pinto rejeitando;

nos §§ 2.º e 3.º do art. 48 — O Ministro Relator rejeitando;

no art. 235 — ("... farão jus a vencimentos iguais...") — o Ministro Relator rejeitando. — Tribunal Pleno, 27.4.77.

Decisão: no art. 19 — Acolheram, para declarar a inconstitucionalidade, vencido, em parte, o Ministro Xavier de Albuquerque que acolhia somente quanto à expressão "ou municipal";

nos §§ 2.º e 3.º do art. 48 — acolheram para declarar a inconstitucionalidade, vencidos os Ministros Relatores e Xavier de Albuquerque;

no art. 235 — ("... farão jus a vencimentos iguais..."), pediu vista o Ministro Cordeiro Guerra, após os votos dos Ministros Relator e Leitão de Abreu rejeitando, e do Ministro Moreira Alves recebendo a argüição. — Tribunal Pleno, 14.9.77.

Decisão: no art. 235 — ("... farão jus a vencimentos iguais..."), pediu vista o Ministro Soares Muñoz, após os votos dos Ministros Relator, Leitão de Abreu, Xavier

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

de Albuquerque, Antônio Neder e Bilac Pinto rejeitando, e dos votos dos Ministros Moreira Alves, Cordeiro Guerra, Rodrigues Alckmin, Djaci Falcão e Thompson Flores (Presidente) recebendo a arguição. — Tribunal Pleno, 21.9.77.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antônio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto e Soares Muñoz.

Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Dr. Alberto Veronese Aguiar
Secretário do Tribunal Pleno

(Art. 235)

VOTO VISTA

O Sr. Ministro Soares Muñoz: — Não havia participado, até aqui, do julgamento desta representação, iniciado quando ainda se achava em exercício o meu eminente antecessor, que chegou a votar em relação a alguns dispositivos argüidos de inconstitucionais. A ocorrência de empate na votação referente ao art. 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, deu causa à minha convocação para o efeito de desempate.

Com vista dos autos, li as alegações e pareceres que neles se encontram e, bem assim, os memoriais apresentados pelos ilustres advogados das partes, detendo-me em confrontá-los com os doutos votos proferidos pelos eminentes Ministros. E, do estudo realizado e da reflexão em que me empenhei, outros argumentos não extraí além daqueles que dividiram este Egrégio Plenário. Impressionaram-me sobretudo os votos dos eminentes Ministros Cunha Peixoto e Leitão de Abreu e aos seus fundamentos resolvi aderir.

Realmente, dispondo o art. 11 da Lei Complementar n.º 20, de 21 de julho de 1974, que "o Poder Judiciário será exercido pelo Tribunal de Justiça constituído pelos Desembargadores efetivos dos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara", a fusão a todos igualou como membros do Tribunal de Justiça do novo Estado.

A posterior disponibilidade dos excedentes ao número de desembargadores fixado em decreto-lei, por não serem incluídos na escolha realizada pelo Governador do Estado, não tem o efeito de fazê-los retornar ao *status* que possuíam anteriormente à fusão, tanto que a Emenda Constitucional n.º 7 estabelece que, "no Estado do Rio de Janeiro, a critério do Governador, poderão ser previamente aproveitados os atuais desembargadores em disponibilidade" (art. 202, § 2.º).

Não vejo no art. 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, ofensa ao art. 98 da Constituição da República, que veda vinculação ou

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

equiparação de qualquer natureza para o efeito de remuneração. Desembargadores que passaram a ser do novo Estado, sem distinções quanto às origens, os magistrados dos extintos Tribunais dos, também, extintos Estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, é curial que a posterior disponibilidade não lhes poderia desnivelar os direitos e as vantagens. E foi, precisamente, o que o art. 235 explicitou. Aliás, mais não fazem, de regra, as Constituições Estaduais, em face da maneira hermética e rígida com que a Constituição da República instituiu o regime presidencialista e a forma federativa do Estado.

Nem enxergo nas expressões, apontadas como inconstitucionais — "farão jus a vencimentos iguais" — inafastável afronta aos princípios constitucionais que disciplinam o processo legislativo, no tocante à iniciativa das leis que aumentem vencimentos ou a despesa. Se os vencimentos houvessem sido fixados ao nível do que percebiam os desembargadores originários do antigo Estado do Rio de Janeiro não teria havido aumento de despesa. E o Governador poderia tê-los fixado assim e isso não prejudicaria aos desembargadores procedentes da Guanabara, em obediência ao princípio da irredutibilidade. O artigo 235 da Constituição Estadual, repito, nada mais fez do que explicitar, com fidelidade, uma das consequências da forma como foi realizada a fusão, no concernente aos desembargadores e conselheiros.

Ante o exposto, rejeito a arguição de inconstitucionalidade das expressões "farão jus a vencimentos iguais" do art. 235, com a vênha dos doutos votos que esposaram outro e respeitável entendimento.

(Art. 235)

CONFIRMAÇÃO DE VOTO

O Sr. Ministro Cunha Peixoto (Relator) — Sr. Presidente, confirmo meu voto, rejeitando totalmente a representação no tocante à inconstitucionalidade do art. 235, da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

EXTRATO DE ATA

Rp 937-RJ — Rel. Ministro Cunha Peixoto. Rpte. Procurador-Geral da República. Litisconsorte: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Rpdo. Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (Adv. Ivair Nogueira Itagiba). Assist. Litisconsorciais: Luiz Carneiro Botelho, Paulo da Silva Fernandes, Paulo de Mello Kale, Sylvio Duarte Monteiro (Adv. A. C. Sigmaringa Seixas). Litisconsortes Passivos: Venâncio Pessoa Igrejas Lopes, Danillo da Cunha Nunes e Reynaldo Gomes Sant'Anna (Adv. Clovis Ramalhete).

Decisão: Adiado o julgamento, após terem sido votados os seguintes artigos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975, nesta sessão:

No *inc. VI do art. 16* — declarada a inconstitucionalidade. Vencidos os Ministros Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque e Bilac Pinto.

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

Na letra "b", do inc. VII, do art. 16 — declarada a inconstitucionalidade das expressões: "...ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais". Vencidos os Ministros Relator e Xavier de Albuquerque que somente declaravam a inconstitucionalidade das expressões: "...ou os serviços por eles mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo"; e Leitão de Abreu que rejeitava a arguição de inconstitucionalidade.

No § 4.º, do art. 17 — Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade pelo Ministro Relator.

Pediu vista o Ministro Moreira Alves. Falaram: pelo Litisconsorte, o Dr. Roberto Paraíso Rocha; pelo Representado, o Dr. Ivair Nogueira Itagiba; pelos Assistentes Litisconsorciais, o Dr. A. C. Sigmaringa Seixas. — Tribunal Pleno, em 20.04.77.

Decisão: Adiado o julgamento, após terem sido votados os seguintes artigos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975, nesta sessão:

No § 4.º, do art. 17 — Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade, unanimemente.

No inc. IV, do art. 34 — Rejeitada, unanimemente, a arguição de inconstitucionalidade das expressões: "...bem como para a fixação de tarifas e preços...".

No § 3.º, do art. 54 — Declarada a inconstitucionalidade. Vencido o Ministro Relator.

No § 4.º, do art. 54 — Declarada a inconstitucionalidade. Vencidos o Ministro Relator, que declarava a inconstitucionalidade em parte, e o Ministro Xavier de Albuquerque, que rejeitava a arguição de inconstitucionalidade.

No § 7.º, do art. 54 — Declarada a inconstitucionalidade. Vencidos os Ministros Relator e Xavier de Albuquerque.

No art. 59 — Declarada, unanimemente a inconstitucionalidade das expressões: "...integram as contas do Governador do Estado e...".

No art. 63 — Declarada a inconstitucionalidade das expressões: "Integrarão as do Governador do Estado e...". Vencido o Ministro Relator que declarava inconstitucional todo o artigo.

No inc. XIV, do art. 70 — Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade das expressões: "... os planos de ação e os programas de trabalho..." Vencidos os Ministros Rodrigues Alckmin, Antônio Neder, Djaci Falcão e Eloy da Rocha.

Na letra "e", do parágrafo único, do art. 116 — Declarada a inconstitucionalidade. Vencido o Ministro Xavier de Albuquerque.

No § 2.º, do art. 118 — Declarada a inconstitucionalidade. Vencido o Ministro Xavier de Albuquerque que a acolhia, em parte.

No art. 125 — Declarada a inconstitucionalidade. Vencido o Ministro Xavier de Albuquerque que a rejeitava.

No art. 236 — Julgado prejudicado, unanimemente.

No art. 19 — Acolhida a arguição de inconstitucionalidade pelos Ministros Relator e Rodrigues Alckmin e rejeitada pelo Ministro Bilac Pinto.

Nos §§ 2.º e 3.º, do art. 48 — Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade pelo Ministro Relator.

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

No art. 235 — Rejeitada, pelo Ministro Relator, a arguição de inconstitucionalidade das expressões: "...farão jus a vencimentos iguais...". Pediu vista o Ministro Moreira Alves. Tribunal Pleno, em 27.04.77. (Licenciado o Ministro Cordeiro Guerra).

Decisão: Adiado o julgamento após terem sido votados os seguintes artigos da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, promulgada a 23 de julho de 1975, nesta sessão:

No art. 19 — Acolhida a arguição de inconstitucionalidade. Vencido, em parte, o Ministro Xavier de Albuquerque que a acolhia somente quanto à expressão: "ou municipal".

Nos §§ 2.º e 3.º do art. 48 — Declarada a inconstitucionalidade. Vencidos os Ministros Relator e Xavier de Albuquerque.

No art. 235 — Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade das expressões: "...farão jus a vencimentos iguais..." pelos Ministros Relator e Leitão de Abreu, e, acolhida pelo Ministro Moreira Alves. Pediu vista o Ministro Cordeiro Guerra. — Tribunal Pleno, em 14.09.77.

Decisão: No art. 235 — Pediu vista o Ministro Soares Muñoz, após os votos dos Ministros Relator, Leitão de Abreu, Xavier de Albuquerque, Antônio Neder e Bilac Pinto rejeitando a arguição de inconstitucionalidade das expressões: "...farão jus a vencimentos iguais..." e os dos Ministros Moreira Alves, Cordeiro Guerra, Rodrigues Alckmin, Djaci Falcão e Thompson Flores, Presidente, acolhendo-a. — Tribunal Pleno, em 21.09.77.

Decisão: No art. 235 — Rejeitada a arguição de inconstitucionalidade das expressões: "...farão jus a vencimentos iguais...". Vencidos os Ministros Moreira Alves, Cordeiro Guerra, Rodrigues Alckmin, Djaci Falcão e Thompson Flores (Presidente).

Renovado o julgamento, de acordo com o art. 139, § 3.º do R.I.

Falaram pelo Litisconsorte do Representante, o Dr. Roberto Richelette; pela Representada, o Dr. Ivair Nogueira Itagiba; pelos Assistentes Litisconsorciais, o Dr. A.C. Sigmaringa Seixas. — Tribunal Pleno, em 09.11.77.

Presidência do Sr. Ministro Thompson Flores. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Bilac Pinto, Antônio Neder, Xavier de Albuquerque, Rodrigues Alckmin, Leitão de Abreu, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Cunha Peixoto e Soares Muñoz.

Procurador-Geral da República o Prof. Henrique Fonseca de Araújo.

Dr. Alberto Veronese Aguiar
Secretário do Tribunal Pleno

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