

Relator : Exmo. Sr. Ministro Cunha Peixoto  
 Representante : Procurador-Geral da República  
 Litisconsorte Ativo: Governador do Estado do Rio de Janeiro  
 Representada : Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

O Exmo. Sr. Governador do Estado do Rio de Janeiro solicitou e esta Procuradoria-Geral, atendendo-o, representou ao Colendo Supremo Tribunal argüindo 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.

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 ele mantidos, se a respectiva renda for aplicada exclusivamente na manutenção do próprio templo ou de suas obras assistenciais."

O inciso VI, vedando o 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, a renda ou os 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 mesmas 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. Evidenciava-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 n.º 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 Constituição 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 enviduamento 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 público. 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

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

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. É 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 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 na administração direta quanto na 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 elas transferidos.

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

§ 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 argüida 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 adotar, 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 Assembléa 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 Assembléa 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 imprecados. 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 Es-

tados, declarando, em conseqüência, igualmente extintos os respectivos cargos 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 orientação previamente traçada pela Lei Complementar n.º 20 (art. 11, par. 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.

Brasília, 19 de maio de 1976.

HENRIQUE FONSECA DE ARAUJO  
Procurador Geral da República

EXCELENTÍSSIMO SENHOR MINISTRO RELATOR DA  
REPRESENTAÇÃO N.º 937 — (MIN. CUNHA PEIXOTO)

“J. Como requer, devendo o processo ser retirado de pauta e a mim concluso para complementação do relatório.” Em 17-11-76. Min. Cunha Peixoto. (D.J., de 25-11-76, p. 10.163).

Venâncio Igrejas, que também se assina Venâncio Pessoa Igrejas Lopes, brasileiro, casado, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em disponibilidade, residente à Rua Barata Ribeiro, 323, apt. 702, Rio de Janeiro.

Danilo Nunes, que também se assina Danillo da Cunha Nunes, general da reserva, brasileiro, casado, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em disponibilidade, residente à Av. Atlântica, 1264, apt., Rio de Janeiro,

e Reynaldo Gomes Sant'Anna, brasileiro, casado, Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, em disponibilidade, residente à Praia de Botafogo, 80, apt. 312, Rio de Janeiro, vêm requerer litisconsórcio passivo (CPC art. 46, I), à vista da “comunhão de direitos” ou da derivação de direitos, do mesmo fundamento jurídico (art. cit., II), quanto à impugnação de inconstitucionalidade do art. 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, de 1975, na parte em que assegura iguais vencimentos, aos Desembargadores e Conselheiros, seja em atividade ou seja em disponibilidade.

Em anexo, as procurações e a comprovação de serem Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro em disponibilidade.

Brasília, novembro de 1976.

CLOVIS RAMALHETE

A IMPUGNAÇÃO DO ART. 235 E SEUS ENGANOSOS FUNDAMENTOS

1.1 A douta Representação assevera, por enganosos fundamentos, a inconstitucionalidade de parte do art. 235 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro.

Reza o art. 235, em redação imperfeita:

“Os Desembargadores e os Conselheiros dos extintos Tribunais de Justiça e de Contas dos antigos Estados do Rio de