AS CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS E SUA ADAPTAÇÃO À CARTA FEDERAL

THE STATE CONSTITUTIONS AND THEIR ADAPTATION TO THE FEDERAL CONSTITUTION

CAIO TÁCITO
Professor na Faculdade de Direito da Universidade da Guanabara

SUMÁRIO

Tendências características da Constituição de 1967. Relações entre a União e os Estados. Fortalecimento do Poder Executivo. Competência legislativa da União. A moldagem das Constituições estaduais. Processo legislativo. Elaboração orçamentária. Evolução do Federalismo. O Decreto-lei n.º 216, de 27 de fevereiro de 1967 e a adaptação das Constituições estaduais. Conclusão.

A Constituição de 1967 está longe de ser, em sua estrutura, uma Carta revolucionária. Conserva as linhas clássicas da separação tripartida dos podêres e as normas tradicionais da declaração de direitos. Mantém, em sua essência, o regime federativo e tempera a liberdade de iniciativa com a intervenção estatal na ordem econômica e social.

Dentro dêsse continuísmo do sistema constitucional, há, todavia, no recente diploma federal o timbre de duas tendências que lhe são características exprimindo, aliás, uma peculiaridade do constitucionalismo contemporâneo. Transformaram-se, de um lado, as relações entre a União e os Estados, afirmando-se a supremacia crescente da competência federal sôbre a local. De outra parte, institucionalizou-se o fortalecimento do Poder Executivo, cujas

atribuições se expandiram em detrimento, particularmente, do predomínio da atividade parlamentar, que tanto marcou os regimes do século XIX.

A Federação permanece estável, com o resguardo da competência dos Estados e Municípios. São sintomáticas contudo, as transformações do ponto de equilíbrio entre a unidade nacional e a autonomia local. A análise objetiva dos novos preceitos constitucionais permite indicar pelo menos cinco facêtas dêsse fenômeno:

1º) ampliação da competência legislativa da União, especialmente a privativa;
2º) redução da competência legislativa supletiva dos Estados;
3º) ampliação das normas federais obrigatórias aos Estados;
4º) comando federal da economia e das finanças públicas;
5º) aperfeiçoamento do processo de intervenção federal nos Estados.

Além do direito agrário, já inserido na competência federal com a Emenda Constitucional nº l0, de 9 de novembro de 1964, a nova Carta Política consagra a polícia federal (art. 8º, nº VII) e reserva à União a competência de fixação dos efetivos das polícias militares estaduais que, com os corpos de bombeiros, são fôrças auxiliares de reserva do Exército (art. 8º, nº XVII, letra *v* e art. 13, § 4º); atribui à União a censura de diversões públicas (art. 8º, VII, *d*); institui a defesa permanente contra calamidades públicas, especialmente a sêca e as inundações (art. 8º, XII) e não sòmente o socorro episódico aos Estados (Const. 1946, art. 18, § 2º); regula o preparo e execução de planos regionais de desenvolvimento (art. 8º, XIII) e a elaboração de planos nacionais de educação e saúde (art. 8º, XIV), assim como de normas gerais sôbre desportos (art. 8º, XVII, *q*).

A área de competência supletiva dos Estados ficou limitada a seis dos incisos da legislação federal, eliminando-se, em confronto com a anterior Constituição, a sua acolhida quanto a requisições civis e militares; riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, florestas, caça e pesca; emigração e imigração e incorporação dos silvícolas à comunhão nacional.

Ampliou-se bastante a moldagem das Constituições estaduais, impondo-se-lhes a incorporação de capítulos inteiros da Constituição federal. Não sòmente os princípios basilares tradicionais (anteriormente contidos no art. 7º, nº VII, da Carta de 1946 e atualmente enumerados no art. 10, nº VII) são obrigatórios nos Estados. Também se tornam cogentes os que se referem à forma de investidura nos cargos eletivos, ao processo legislativo, à elaboração

orçamentária e à fiscalização orçamentária e financeira e ao funcionalismo público, proibindo-se, ainda, o pagamento a deputados estaduais de subsídios superiores a dois têrços dos atribuídos aos deputados federais, e à emissão de títulos da dívida pública fora dos limites estabelecidos por lei federal (art. 13, nº I a VII). Através do sistema de leis complementares, fica também a União habilitada a regular a atividade dos Estados, em várias matérias.

De forma expressiva a União assume o comando da política econômica e das finanças públicas. Às suas atribuições primitivas de emitir moeda e regular o sistema monetário, fiscalizar as operações de crédito, capitalização e seguro, legislar sôbre normas gerais de direito financeiro, câmbio, comércio exterior e interestadual, produção e consumo (nos dois últimos assuntos, com a concorrente lei estadual), agora se adicionam a de legislar sôbre a política do crédito (art. 8º, XVII, letra *l*), a de executar o desenvolvimento regional (art. 8º, XIII) e de estabelecer regiões metropolitanas, mediante a integração de Municípios de identidade sócio-econômica (art. 157, § 10).

Tornaram-se fortes os dentes da União para conter os ímpetos inflacionários os Estados. A autorização do Senado é necessária, não sòmente para os empréstimos como antes, mas para quaisquer operações ou acôrdos externos (art. 45, nº II); a lei federal determinará os limites de emissão de títulos da divida pública estadual (art. 13, nº VII); os Estados não poderão despender mais de cinqüenta por cento de sua receita corrente com despesas de pessoal (art. 66, § 4º) e destinarão obrigatòriamente metade, pelo menos, de sua cota de participação nos impostos federais ao seu orçamento de capital (art. 26, § 2º). A inobservância das diretrizes do planejamento econômico ou financeiro, estabelecidas em lei federal, constitui fundamento nôvo para a intervenção da União nos Estados (art. 10, nº V, letra *c*).

Mantendo a reforma do sistema tributário nacional, instituída com a Emenda Constitucional nº 18, de 1 de dezembro de 1965, a Constituição de 1967 reafirma a prevalência da União na partilha dos impostos, reservando-lhe, ainda, a exclusividade dos empréstimos compulsórios (art. 19, § 4º), e a da área tributária residual (art. 19, § 6º) como a de instituição de contribuições para custeio de serviços de contrôle econômico (art. 157, § 9º); regulam-se os convênios dos Estados e Municípios com a União, destinados a assegurar a coordenação de programas de investimento e de administração tributária (art. 27).

Finalmente, a intervenção federal foi dilatada para abranger outras causas. Onde a Constituição de 1946 referia-se apenas à *guerra civil*, fala-se agora em "pôr têrmo à grave perturbação da ordem ou ameaça de sua irrupção";

assegura-se expressamente a intervenção para "prover à execução de lei federal" (art. 10, nº VI) e, como já referido, estende-se o seu alcance quanto à reorganizacão das finanças dos Estados, à repressão de medidas ou planos econômicos ou financeiros que contrariem as diretrizes da lei federal (art. 10, nº V, *c*). O Presidente da República passa, em todos os casos, a decretar a intervenção federal, submetendo-a, em cinco dias, à apreciação do Congresso Nacional, sem prejuízo de sua imediata eficácia.

O fortalecimento do Poder Executivo, tanto federal como estadual, se faz sentir, de forma especial, no processo legislativo e na elaboração orçamentária. A ampliação das matérias de iniciativa exclusiva do Presidente da República e dos Governadores; a limitação do direito de emenda em determinados projetos de lei, inclusive o do orçamento; a aprovação tácita dos projetos de iniciativa do Executivo foram reproduzidas na atual Constituição. Acrescentou-se, ainda, a previsão da lei delegada que torna possível o refôrço do poder normativo do Chefe do Executivo.

Essas tendências inovadoras da Constituição de 1967 não são inéditas, nem peculiares à ambiência política brasileira. Se tomarmos como paralelo a evolução do federalismo norte-americano (em que tanto se abeberou, em suas raízes, a República do Brasil) encontraremos, guardadas as proporções, a mesma polarização do poder no Govêrno Central e no comando político do Presidente da República que, embora destituído da iniciativa formal das leis, é o grande articulador do processo legislativo e da orientação econômico-financeira.

A autonomia dos Estados norte-americanos cede passo, a partir da década dos trinta, à crescente presença da União, mesmo nos assuntos de âmbito local. Do *New Deal* de Roosevelt à *Great Society* de Johnson, do *dual federalism* ao *creative federalism*, observa-se a gradual atração para o domínio federal do custeio e da execução de importantes serviços públicos locais. Há uma espécie de fôrça centrífuga, unificando nacionalmente os esparsos interêsses regionais, sem prejuízo da autonomia política. Atualmente, o orçamento federal nos Estados Unidos destina cêrca de 15 bilhões de dólares, ou seja, trinta bilhões e meio de cruzeiros novos, ao custeio de programas domésticos, dos quais 70% de caráter estritamente estadual ou municipal.

Dentro dessa moldura prévia, a Constituição de 1967 marcou, ainda, prazo fatal para a adaptação das Constituições, a se completar até 15 de maio. Não se consumando até êsse têrmo a reforma das Cartas dos Estados, consideram-se a elas automàticamente incorporados os preceitos da Constituição federal (art. 188).

A título de regulamentação, baixou, ainda, o Govêrno federal, através do Decreto-lei nº 216, de 27 de fevereiro do corrente ano, normas sôbre o ritmo de adaptação das Constituições estaduais. Conceituou-se o limite dêsse específico processo de reforma, que não poderá ir além da modificação dos textos, no que, implícita ou explìcitamente, tiver sido alterado ou fôr incompatível com as novas disposições constitucionais.

Ocorrendo excesso das Assembléias Legislativas no trabalho de adaptação, poderá o Governador representar ao Supremo Tribunal Federal, por intermédio do Procurador-Geral da República, sôbre a constitucionalidade da reforma, conferindo-se efeito suspensivo à impugnação, tão logo seja apresentada.

Não é tão simples quanto possa parecer o ajustamento das Constituições dos Estados ao paradigma federal. Além das modificações óbvias e diretas, torna-se mister atentar para as incompatibilidades e repercussões da nova sistemática federal em confronto com a estrutura anterior das relações entre a União e os Estados, como entre os Podêres do Estado.

Tivemos, no curso dêste mês, oportunidade de nos concentrar em problemas dêsse porte, como Relator Geral da Comissão de Juristas, designada pelo Governador do Estado da Guanabara, para elaborar o trabalho preliminar de adaptação de Carta estadual. Sob a presidência do Ministro João Lyra Filho e com a participação, ainda, dos Drs. Lino de Sá Pereira, Procurador-Geral do Estado, Carlos da Rocha Guimarães e Alfredo de Almeida Paiva, a Comissão concluiu os seus trabalhos, no prazo de quarenta dias, com a apresentação de um texto completo e revisto da Constituição adaptada.

O texto original continha 81 artigos e mais 25 artigos no Ato Constitucional das Disposições Transitórias. A nova redação, absorvendo as disposições transitórias ainda eficazes, compreende 90 artigos, sendo de notar a dilatação dos capítulos sôbre o processo legislativo e o regime orçamentário e financeiro, que se tornaram obrigatórios aos Estados.

Como ponto de partida, consideraram-se as normas federais cuja observância, nos Estados, decorre do comando direto dos arts. 10, nº VII e 13 da Constituição federal; foram, a seguir, incorporadas as demais normas federais que, direta ou indiretamente, são cogentes quanto aos Estados e, finalmente, as repercussões do nôvo sistema constitucional da União sôbre as instituições estaduais correspondentes, inclusive no tocante à estrutura dos títulos e capítulos da Constituição de 1961.

Entre os princípios implícitos a serem observados nos Estados está o da organização política, tomando-se como paradigma a divisão de Podêres da

União e sua correlação. A Constituição federal de 1967 reforça essa regra de simetria institucional, fixando a equivalência entre os mandatos estaduais e federais (art. 10, nº VII, *b*), e a igualdade do processo legislativo e da forma de investidura nos cargos eletivos (art. 13, nº II e III). A Constituição estadual de 1961, de outra parte, toma a legislatura da Câmara dos Deputados como símile aplicável à Assembléia Legislativa (art. 4º, § 1º).

Conseqüentemente, os períodos de sessão legislativa local foram adaptados aos novos preceitos federais, modificando-se também tôda a Seção III, do Capítulo II, do Título I, para reproduzir os trâmites do processo legislativo, tal como estabelecidos na Constituição federal.

Tendo presente a opção facultada no parágrafo único do art. 188 da Constituição de 1967, a Comissão propôs a adoção parcial do sistema da lei delegada, restringindo-a ao Governador, sem estendê-la a comissões da Assembléia Legislativa. Essa modalidade é compreensível no Congresso Nacional, que é um corpo legislativo numeroso. Não será indicada a sua aplicação no âmbito mais restrito de uma assembléia estadual que apenas excede, no plenário, a meia centena de deputados.

Não se prevê, no Estado, o sistema de leis complementares, porque se trata de exclusivo instrumento legislativo da União, sem operância no nível da norma estadual.

Cancelou-se a competência exclusiva da Assembléia Legislativa para estabelecer os vencimentos dos Secretários de Estado, à inteira revelia do Poder Executivo e com ofensa ao princípio de sua independência. A matéria deve inserir-se na competência legislativa geral de fixação de vencimentos dos cargos públicos, tal como ocorre na Constituição federal, quando aos Ministros de Estado.

Referiu-se, em artigo próprio, a participação da Assembléia Legislativa na proposta de emenda à Constituição federal e no colégio eleitoral do Presidente da República.

Poder Judiciário — A Constituição federal inovou o capítulo da Justiça dos Estados, assim como ampliou, em certos aspectos, a esfera de ação dos Tribunais, que, ressalvados os casos de competência exclusiva do Presidente da República, têm iniciativa ampla das leis (art. 59 da Constituição federal) e a autonomia, no tocante aos tribunais federais e estaduais, do provimento de cargos administrativos, observado o requisito do concurso público (art. 106, § 1º).

À luz dessa norma de hierarquia superior, foi mister adaptar a competência do Conselho da Magistratura que, ao invés de *praticar* os atos de

administração do pessoal da Secretaria dos Tribunais, passa a examiná-los a posterior, podendo representar ao Tribunal de Justiça, quando eivados de ilegalidade.

Mencionou-se, expressamente, o Tribunal de Alçada, já instituído no Estado. A sua posição na hierarquia judiciária, assim como o desdobramento normativo da carreira de magistrados foram deferidos à lei de organização judiciária, de iniciativa do Tribunal de Justiça.

Diante de perplexidades que, notòriamente, se defrontam, na hermenêutica do texto federal, o princípio da independência dos podêres impunha a cautela de que se não cuidasse, pela ação exclusiva dos outros dois Podêres, da definição de princípios essenciais ao funcionamento de um Poder alheio à tarefa de adaptação constitucional.

Cancelou-se a regra do art. 36, § 2º, do texto atual da Constituição do Estado, pelo entendimento da inconstitucionalidade do prazo de vacância, nêle fixado, para a aquisição do direito à vitalidade.

São escassas as alterações no tocante ao Poder Executivo. Excluiu-se o requisito de residência no Estado, já declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal e a regra de eleição simultânea do Governador com a dos Deputados estaduais, pelas desigualdades ora existentes entre os têrmos dêsses mandatos, embora de mesma duração. A competência do Governador foi adaptada ao seu papel na tarefa legislativa, refundindo-se, ainda, as normas sôbre sua destituição. Merece destaque, nesse particular, a modificação do art. 31, § 6º, da Constituição do Estado (art. 39, § 6º, do anteprojeto), limitando à função pública *estadual* a vedação ali prevista amplamente com respeito ao Governador destituído. Restrita ao campo estadual, a norma é válida, como requisito de provimento dos cargos públicos estaduais; nos têrmos ora vigentes excede a êsse alvo e se configura como pena acessória, que é matéria penal adstrita à competência exclusiva da União.

Orçamento e fiscalização orçamentária — Impunha-se rever tôda essa matéria que o art. 13, nº IV, inscreve entre os princípios federais obrigatórios. A Constituição estadual de 1961 foi, nesse terreno, de inspiração pioneira no tocante a regras agora generalizadas pela via federal.

Atenção especial foi dedicada à norma do art. 65, § 3º, da Constituição federal, que proíbe a vinculação de tributo a determinados casos de destinação percentual da receita tributária que figuram na Carta estadual (art. 19, nº VIII; art. 56; art. 66, § 1º).

Assentou-se que o Fundo Estadual de Educação e Cultura não era norma federal, que proíbe a vinculação de tributo a determinados casos de

destinação. Eliminada a fonte federal e, mais ainda, proibido o suprimento de fundos à conta de parcela da receita tributária, não podia sobreviver a disposição estadual.

Quanto à Universidade do Estado, considerou a Comissão que o art. 63 exprime, em sua essência, o princípio da oficialização do ensino superior, mediante o provimento de uma subvenção mínima obrigatória para o seu custeio. Superado o critério da vinculação da receita tributária, encontrou-se, como forma substitutiva compatível, a previsão de uma cota de pelo menos 10% das dotações com o ensino e a cultura para aquela destinação.

O Tribunal de Contas teve as suas atribuições readaptadas à nova configuração do processo de fiscalização financeira, que lhe confere relevantes encargos, tanto na colaboração no contrôle externo, a ser exercido pelo Poder Legislativo, como na verificação prévia ou *a posteriori* da legalidade de atos e contratos administrativos.

A transformação constitucional desembaraça o Tribunal de atividades de contrôle meramente formal para dignificar-lhe a tarefa de ajuizamento eficaz da regularidade da despesa pública.

A hierarquia funcional dos Tribunais de Contas nos Estados ficou significativamente marcada na Constituição federal vigente com a ampliação da competência do Supremo Tribunal Federal para o julgamento de seus membros, nos crimes comuns e de responsabilidade (art. 114, nº I, alínea *b*).

Estabeleceu-se, com o abono do paradigma federal (art. 73, § 39), a paridade entre os Ministros do Tribunal de Contas e os Desembargadores.

O contrôle judicial originário das decisões do Tribunal de Contas, pela via do mandado de segurança, ficou afeto ao Tribunal de Justiça, tal como já consagrou a jurisprudência e à semelhança do preceito relativo ao Tribunal de Contas da União (art. 114, nº I, letra *i*).

A discriminação de rendas é matéria da Constituição federal, à qual se fêz apenas remissão, com referência aos aditamentos das leis complementares e das normas gerais do direito financeiro, a cargo da União.

Acrescentaram-se os casos especiais de incentivo fiscal previstos nos arts. 19, § 8º e 24, § 6º, da Constituição federal.

Conciliou-se a regra vedatória da vinculação da receita com o princípio da destinação específica das taxas, mediante nova redação da norma que a estas se refere, determinando-se que o produto de sua arrecadação será sempre aplicado em fim correspondente ao seu fato gerador.

A isenção de taxas é, em tese, proibida, mas poderá ser concedida em lei expressa, tal como estabelece a norma geral de direito financeiro, de incidência nos Estados (art. 177 da Lei federal nº 5.172, de 25-10-1966.)

As modificações introduzidas na Seção relativa aos Serviços Públicos atenderam aos efeitos da nova Constituição federal. Incorporaram-se ao texto as normas sôbre concessões de serviço público (art. 160), eliminando-se o disposto na art. 47 da Carta do Estado, por se tratar de matéria inteiramente regulada nos contratos existentes ou futuros, conforme emenda apresentada pelo Dr. Procurador-Geral do Estado e unânimemente aprovada.

Também deliberou a Comissão excluir o art. 48 da Constituição do Estado, que vedava nomeações ou admissões nos seis meses anteriores às eleições. Considerou-se que, competindo à União regular o direito eleitoral, a Constituição de 1967 adotara posição no assunto, embora omissivamente, com o abandono de preceito semelhante, consignado na Emenda Constitucional nº 15, incorporada à Constituição de 1946.

Sendo obrigatórias as normas federais sôbre funcionários públicos (art. 13, nº V), a elas se fêz remissão, mantendo-se, porém, complementarmente, as disposições do art. 50 da Constituição estadual, que não contrariassem a matriz normativa da União.

Foi objeto de particular atenção a forma de provimento das funções de magistério primário. Aparentemente, a admissão nesses cargos subordinava-se, como os demais, à regra de seleção mediante concurso público, imposta no art. 95, § 1º, da Constituição federal. Mas, a mesma Constituição, mais adiante, tratando especialmente dos cargos de magistério, apenas sujeita a concurso público as carreiras de nível médio e superior, no ensino oficial (art. 168, nº V).

Interpretando, harmônica e sistemàticamente, os dois preceitos, entendeu a Comissão poder subsistir, como forma equiparada ao concurso, para efeito de provimento de cargos do nível primário de magistrado, a conclusão de curso regular de preparação mantido por institutos oficiais do Estado.

Ordem Econômica e Social. Mencionou-se, a propósito dos planos de desenvolvimento econômico, o princípio essencial inscrito no art. 163 da Constituição federal e, no tocante à repressão ao abuso do poder econômico, a subordinação à lei federal dominante.

O art. 71, § 2º, que se introduzia no campo da competência exclusiva da União (art. 157, § 3º da Constituição federal) foi suprimido, assim como o disposto no art. 73, parágrafo único e art. 74, concernente ao direito do trabalho.

Às *Disposições Gerais* foram acrescidos os preceitos remanescentes do Ato Constitucional das Disposições Transitórias, bem como os do capítulo correspondente do Estatuto, federal, aplicáveis ao Estado.

Eliminaram-se os arts. 78, 80 e 82, do texto atual. O primeiro alude a situação transitória, oportunamente regulada em lei especial; o segundo se solucionou pela equiparação dos cursos normais oficiais ao concurso público, com o conseqüente direito à investidura no cargo público; o último, emanado da Emenda Constitucional nº 1, porque não sobreviveu, no texto federal, a norma do Ato Institucional nº 2 (art. 25), que lhe serviu de fonte.

Caracterizaram-se como corporações militares do Estado e fôrças auxiliares, reservas do Exército, a Polícia Militar e o Corpo de Bombeiros, em atenção ao art. 13, § 4º, da Constituição de 1967.

Êste é o depoimento que nos cabia prestar sôbre a tarefa ingente de adaptação da Carta estadual que, aprimorada na revisão do eminente Governador do Estado e nos debates da Assembléia Legislativa, facultará brevemente ao Estado da Guanabara a atualização do seu Estatuto Político, à luz da nova realidade constitucional brasileira.