

PROPOSTA DE EMENDA CONSTITUCIONAL N.º 14, DE 1977

(D.O., PARTE II, DE 3-6-77)

1. A fim de ser fixada orientação governamental, é solicitado o pronunciamento desta Procuradoria Geral sobre a Proposta de Emenda Constitucional n.º 14, de 1977 (D.O. — Parte II, de 3-6-77), do teor seguinte:

“A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO resolve:

Artigo único — Acrescente-se ao artigo 34 da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, o seguinte inciso:

“Art. 34 — .....

XV — normas gerais de Direito Tributário e do seu Sistema”.

2. Ora, o art. 34 da Constituição do Estado já dispõe:

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

I — impostos, taxas e contribuições, arrecadação e distribuição de rendas, na conformidade do sistema tributário nacional;

.....  
XIV — supletivamente, sobre matéria de competência da União, reservada ao Estado.”

3. Ora, as disposições supra transcritas já incluem, sem qualquer dúvida, o poder de dispor a respeito da matéria a que se refere a presente Proposta de Emenda Constitucional — as *normas gerais de direito tributário*, e as normas relativas ao *sistema tributário estadual*.

4. De fato, a legislação estadual sobre o segundo desses pontos — o *sistema tributário estadual* — funda-se na *competência privativa* do Estado, atributo característico da autonomia federativa (Constituição federal, art. 13 e seu parágrafo único, e arts. 18 e 23) e só pode ter, obviamente, por objeto, dispor sobre a instituição e a arrecadação dos tributos estaduais, bem como sobre as relações daí decorrentes. Essa matéria, todavia, já se encontra, sob o aspecto da competência normativa, totalmente disciplinada nos arts. 14 a 17 e 34, I, da Constituição do Estado.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (33), 1978

5. Quanto ao segundo ponto — a *competência para ditar normas de Direito Tributário* — funda-se na *competência (legislativa) supletiva* do Estado, determinada, por um lado, em função da *competência primária* da União e, por outro, pela reserva de poderes reconhecida ao próprio Estado (Constituição federal, art. 8.º, inciso XVII, letra “c”, e art. 13 e seu parágrafo único).

6. Mas, tal competência, a Constituição do Estado também já prevê no inciso XIV do seu art. 34, quando, genericamente, atribui à Assembléia Legislativa, com a sanção do Governador, o poder de dispor *supletivamente* sobre as matérias da competência da União que a Carta Federal tenha *reservado* ao Estado.

7. De resto, só com essa cláusula seria admissível legislação estadual sobre *normas gerais de direito tributário*, pois, do contrário, estaria o Estado incursando em âmbito próprio da *legislação complementar federal*. (Constituição federal, art. 18, § 1.º), o que evidentemente caracterizaria a inconstitucionalidade da norma estadual.

8. Pelo exposto, parece que a Proposta sob exame é, *data venia*, por um lado, inócua, porque se limita simplesmente a dispor sobre matéria que o texto constitucional estadual já contempla; e é, por outro, inconstitucional, uma vez que não subordina à cláusula de *supletividade* a competência para o Estado editar normas gerais de direito tributário.

*Sub censura.*

FLÁVIO BAUER NOVELLI  
Procurador-Assessor

VISTO

Aprovo. Arquive-se.  
Em 31-10-77.

ROBERTO PARAÍSO ROCHA  
Procurador-Geral do Estado

PROCESSOS: E-08/02260/77  
E-08/02227/77  
E-08/02293/77

LICITAÇÃO — PODER REGULAMENTAR: LIMITES. A dispensa de justificação a que se refere o art. 25, § 3.º, do Regulamento do Decreto-lei n.º 237-75, não infringe o parágrafo único do art. 1.º deste último.

— I —

1. Trata-se de questão relativa à dispensa de licitação, prevista no art. 7.º do Decreto-lei n.º 237, de 21 de julho de 1975.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (33), 1978

2. Após enumerar as várias hipóteses em que pode dar-se tal dispensa, esse dispositivo arremata com o seguinte parágrafo único:

“Parágrafo único — A dispensa, no caso dos incisos VI, VII, IX e X, será imediatamente justificada perante a autoridade superior, que a ratificará ou não, e, sendo o caso, promoverá a responsabilidade de quem a determinou.”

3. Verifica-se que o diploma estadual — a exemplo do que fizera o Decreto-lei federal n.º 200, de 25-02-1967, em seu art. 126, § 2.º — limitou-se a dispensar a licitação, estabelecendo, outrossim, em determinados casos (incisos VI, VII, IX e X), a obrigação de justificar-se a dispensa perante a autoridade superior, certamente para que esta, no exercício da função de controle interno, possa verificar a procedência da exceção à regra da licitação.

4. Posteriormente, o regulamento do citado Decreto-lei n.º 237/75, veio determinar, em seu art. 25, § 3.º, que será dispensada a justificação perante a autoridade superior (Governador do Estado), quando autorizada por Secretário de Estado ou pelo Procurador-Geral do Estado ou da Justiça, nas seguintes hipóteses:

- 1) Nos casos dos incisos VI e X, quando o valor da despesa for inferior a 200 (duzentas) UFERJ;
- 2) No caso do inciso IX, quando se tratar de arrendamento de imóveis destinados ao serviço público.

5. Entende, porém, o Egrégio Tribunal de Contas que, estabelecendo tal dispensa, excedeu o regulamento aos limites que lhe são próprios, uma vez que a exigência da justificação está prevista em ato com força de lei (Decreto-lei n.º 237-75).

— II —

6. Data vênua, não nos parece procedente esse entendimento, por isso que a norma regulamentar em questão obedece ao princípio básico da descentralização de execução das atividades administrativas, e não ofende, nem ao regime de licitação, nem, outrossim, ao princípio fundamental do controle, preconizados pelo próprio Decreto-lei federal n.º 200-67, já citado (arts. 6.º e 126).

7. Ressalte-se que a dispensa de justificação foi estabelecida pelo Governador do Estado, que, sobre ser o titular do poder regulamentar, é também, no caso, o titular do poder de controle que, na espécie se caracteriza como controle a *posteriori* e *não suspensivo*, isto é, que não impede a imediata execução do ato sujeito a exame.

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (33), 1978

8. Por outro lado, a dispensa de justificação, além de atender à imperiosa necessidade de liberar o órgão supremo da administração estadual do desempenho de tarefas de pura e simples execução, não tem caráter genérico, pois somente se refere a autoridades de alto nível, de imediata confiança do Governador (Secretários de Estado e Procuradores-Gerais do Estado e da Justiça), só se refere a hipótese em que a despesa é de montante relativamente reduzido (incisos VI e X) ou em que é praticamente nula a margem de discricionariedade administrativa (arrendamento de imóveis destinados ao serviço público; item IX).

9. Ademais, e é o que importa antes de tudo, a dispensa de justificação, ainda mesmo dentro de tão estritos limites, não configura imunidade ao controle da autoridade superior, nem exclui o exercício normal do poder de supervisão do Governador sobre os atos de seus auxiliares imediatos, uma vez que nada impede ao órgão supremo da administração estadual exercer, nas hipóteses em que o regulamento estabeleceu a dispensa de justificação, os poderes de controle inerentes à hierarquia administrativa, sob as modalidades da *avocação* e do *anulamento de ofício*.

10. Parece-nos, por conseguinte, que estabelecendo tais hipóteses de dispensa, o art. 25, § 3.º, do Regulamento do Decreto-lei n.º 237/75, não violou o parágrafo único do art. 7.º deste último, mas simplesmente lhe deu razoável interpretação, afinada, de resto, como se disse, com o princípio basilar da descentralização administrativa.

11. Atendendo, todavia, a que a matéria foi devolvida pelo Egrégio Tribunal de Contas à consideração do Senhor Secretário de Estado de Saúde, com a indicação de submetê-la "... à alta apreciação do Excelentíssimo Senhor Governador, consoante prescreve o art. 7.º, inciso X e parágrafo único do Decreto-lei n.º 237, de 21-07-75", nada obsta, a nosso ver, no caso concreto, a ratificação do ato de dispensa.

É o nosso parecer, s. m. j.

FLÁVIO BAUER NOVELLI  
Procurador-Assessor

VISTO

Aprovo.

À Secretaria de Governo. Em 12-XII-77.

ROBERTO PARAÍSO ROCHA  
Procurador-Geral do Estado

R. Dir. Proc. Geral, Rio de Janeiro, (33), 1978