



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

Parecer n. 03/2018 – JLGMB

Ementa: Direito Constitucional e Intervenção Federal. Princípio Federativo. Autonomia política dos entes federados e suas exceções. Normas de Reprodução Obrigatória. Princípio da Simetria. Processo Legislativo Constitucional. A intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro não repercute no processo legislativo de emenda à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro. Inteligência dos artigos 60, §1º, da CRFB/1988; 111, §3º, da CERJ; e 68, §1º, da LOMRJ.

Senhor Vereador Presidente,

Trata-se de consulta encaminhada por Vossa Excelência a esta Procuradoria-Geral, em virtude de *questão de ordem* formulada pelo nobre edil, Senhor Cesar Maia, que busca se certificar acerca dos efeitos jurídicos da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro em relação ao processo legislativo municipal de emenda à Lei Orgânica desta municipalidade.

Passo a opinar.

Em virtude da edição do Decreto do Presidente da República nº 9.288/18, que instituiu “a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro com o objetivo de pôr termo ao grave comprometimento da ordem pública”, algumas vezes passaram a



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

defender que tal ato, por força de simetria constitucional, atingiria o processo legislativo municipal, especificamente, revestindo-se em fator obstativo ao poder de emenda à Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, durante a vigência da medida.

Os adeptos dessa tese advogam que a norma inserta no art. 60, §1º, da Constituição da República – que impede a reforma constitucional na vigência de intervenção federal – seria de observância compulsória pelos Estados e Municípios, por se tratar de norma relativa a processo legislativo, cujo modelo seria impositivo a estes entes.

Acrescentam que, como a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro ocorre no âmbito territorial do Município do Rio de Janeiro, o estado de anormalidade institucional no Estado também implicaria limitação ao poder de reforma da Lei Orgânica Municipal.

Data máxima venia, nada mais equivocado, conforme se demonstrará a seguir.

Façamos, inicialmente, um cotejo entre os dispositivos da Constituição da República e da Constituição do Estado do Rio de Janeiro, que dispõem sobre os efeitos de intervenção federal nos processos legislativos de reforma constitucional – federal e estadual – e também quanto aos dispositivos da Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que dispõem sobre os efeitos de intervenção estadual no processo legislativo de emenda à Lei Orgânica Municipal.

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA

“Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

(...)

CONSTITUIÇÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

“Art. 111. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço dos membros de Assembléia Legislativa;

II - do Governador do Estado;

III - de mais da metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º Em qualquer caso, a proposta de emenda será discutida e votada, em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, votos favoráveis de três quintos dos membros da Assembléia Legislativa.

§ 2º A Emenda à Constituição será promulgada pela Mesa Diretora da Assembléia Legislativa, com o respectivo número de ordem.

§ 3º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

(...)

LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO

“Art. 68 A Lei Orgânica poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara Municipal;

II - do Prefeito;

III - da população, subscrita por três décimos por cento do eleitorado do Município, registrado na última eleição, com dados dos respectivos títulos de eleitores.

§ 1º A Lei Orgânica não poderá ser emendada na vigência de intervenção estadual, de estado de defesa ou de estado de sítio.

(...)



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

A simples leitura das normas supratranscritas já nos demonstra que não há dispositivo expresso na Lei Maior, na Constituição do Estado do Rio de Janeiro e, tampouco, na Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, que impeçam a reforma da Lei Orgânica na vigência de intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro, o que já afasta de plano uma interpretação literal nesse sentido.

Ademais, não é preciso grande esforço para constatar-se que, se a imposição de tal modelo é imperiosa por força do que se denomina *princípio da simetria constitucional*¹, tal mandamento já foi efetivamente contemplado pelas nossas Carta Estadual e Lei Orgânica Municipal de forma fidedigna, respectivamente, em seus artigos. 111,§3º e 68,§1º.

Assim, parece-me que a controvérsia suscitada – ao menos sob a ótica da aplicação da simetria constitucional ao processo legislativo municipal – é uma falsa polêmica, pois não se sustenta em termos puramente lógicos –ou mesmo axiológicos – conforme o quadro comparativo a seguir busca esclarecer:

¹ Conforme será aprofundado ao longo do texto, o *princípio da simetria* deriva de uma construção jurisprudencial realizada pelo Supremo Tribunal Federal do artigo 25 da Constituição e do artigo 11 do ADCT. Com esse princípio, além das normas de reprodução obrigatória e daquelas que preordenam ou organizam os entes federados como um todo na Constituição da República, o STF passou a determinar a aplicação compulsória de modelos federais aos estados e municípios de modo a limitar a margem de manobra do Constituinte estadual e do Legislador municipal, indo além dos termos expressos na Carta Maior.



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

QUADRO 1	HIPÓTESE 1 Intervenção Federal em Estado (art.34 da CRFB/1988)	CONSEQUÊNCIA QUANTO AO PROCESSO LEGISLATIVO DO ENTE INTERVENTOR Impossibilidade de Emenda à Constituição da República (art. 60, § 1º da CRFB/1988)	CONSEQUÊNCIA QUANTO AO PROCESSO LEGISLATIVO DO ESTADO QUE SOFRE A INTERVENÇÃO Impossibilidade de Emenda à Constituição do Estado (art. 111, §3º da CERJ)
QUADRO 2	HIPÓTESE 2 Intervenção Estadual em Município (art.35 da CRFB/1988)	CONSEQUÊNCIA QUANTO AO PROCESSO LEGISLATIVO DO ENTE INTERVENTOR Não há.	CONSEQUÊNCIA QUANTO AO PROCESSO LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO QUE SOFRE A INTERVENÇÃO Impossibilidade de Emenda à Lei Orgânica do Município (art. 68, §1º da LOMRJ)
QUADRO 3	HIPÓTESE 3 Inexiste Intervenção Federal em Município

Pode-se perceber que, ao menos em termos de silogismo, a defesa da aplicação do princípio da simetria se daria, inafastavelmente, em relação ao processo legislativo do ente que intervém, e não ao do ente que sofre a intervenção.

Seguindo esse raciocínio (conforme consta no QUADRO 1 *supra*) o art. 111, §3º da CERJ não poderia ser considerado, tecnicamente, uma norma de



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

reprodução, pois seu conteúdo é distinto do que contido no art. 60, § 1º, da CRFB/1988. Nesse sentido, o QUADRO 2 nos mostra que a CERJ não estipulou consequência quanto ao processo legislativo do ente interventor – o Estado do Rio de Janeiro – em hipótese de intervenção estadual.

E mesmo se conjecturarmos o problema sem esse rigor cartesiano, na medida em que o direito – enquanto *ciência do espírito*² – não se resume a juízos puramente lógicos, embora deles não prescindamos, ou seja, ao aplicarmos um juízo axiológico, por meio do raciocínio *a minori ad maius*³ poderemos extrair que, com maior razão, o ente que sofre intervenção deverá ter obstado o seu poder de reforma constitucional.

Pois bem, seguindo essa última linha argumentativa, e abstraindo outras discussões teóricas, seria o caso de considerar a norma prevista no art. 111, §3º da CERJ como norma de reprodução obrigatória pelas leis orgânicas dos municípios que integram o Estado do Rio de Janeiro. De todo modo, esta previsão normativa já existe expressamente no dispositivo inserto no artigo 68, §1º da LOMRJ, para a hipótese de intervenção estadual.

² Wilhelm Dilthey *in: Einleitung in die Geisteswissenschaften*, 1883.

³ O argumento *a fortiori*, de origem latina, parte da premissa de que toda norma tem fundamento em uma causa – e essa causa – nos ensina Reale, em sua *teoria tridimensional do direito* – nada mais é que a valoração pelo legislador de um fato social, o que implica a compreensão do fenômeno jurídico mediante a inter-relação necessária entre fato, valor e norma (REALE, Miguel. *Teoria tridimensional do direito*. 5ª ed. rev. e aum. São Paulo: Saraiva 1994). Logo, se determinada hipótese-paradigma (prevista na norma) implica como consequência determinada vedação, uma outra hipótese semelhante, porém ainda mais grave, *com maior razão*, deve acarretar a mesma consequência jurídica (não prevista expressamente na norma).

Nesse sentido: “*Há interpretação extensiva quando se aplica o chamado argumento a fortiori, que são casos nos quais a vontade da lei se aplica com maior razão. É a hipótese do argumento a maiori ad minus (o que é válido para o mais, deve necessariamente prevalecer para o menos) e do argumento a minori ad maius (o que é vedado ao menos é necessariamente no mais).*” (STF - RECURSO ORDINÁRIO EM HABEAS CORPUS 128.722 MINAS GERAIS – Relator DIAS TOFFOLI, 2ª Turma, em 22.09.2015)



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

Contudo, mesmo com muito esforço, não há como estender a aplicação da hipótese-paradigma ao ente federado que não realiza e tampouco sofre intervenção!

E não se diga que o fato de a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro ocorrer também no âmbito espacial do Município do Rio de Janeiro poderia ensejar por analogia, ou por qualquer juízo que se queira fazer, alguma consequência jurídica *praeter legem*.

Ora, o princípio federativo, cláusula pétrea da Carta da República, assegura plena autonomia política ao Município, cujas exceções são apenas àquelas expressas nas normas constitucionais da própria Lei Maior⁴.

⁴ A jurisprudência da Suprema Corte é firme em assegurar a independência política dos municípios, conforme se vê pelo voto do Ministro Celso de Melo no julgamento do Mandado de Segurança nº 25.295-2/DF, *in verbis*:

“O **relacionamento** entre as instâncias de poder – União, Estados, Distrito Federal e Municípios – **encontra necessário fundamento** na Constituição, **que traduz**, nesse contexto, **a expressão formal do pacto federal**, cujas prescrições **não podem** ser transgredidas, **sob pena de a autonomia institucional** das entidades federadas, **que representa pedra fundamental na estruturação** da Federação, nulificar-se, **com evidente ofensa** a um dos princípios essenciais **que conformam** a organização do Estado Federal em nosso sistema jurídico.

Entendo, por isso mesmo, Senhor Presidente, que a controvérsia ora em exame **há de ser resolvida** em face do **princípio da autonomia municipal**, que representa, no contexto de nossa organização político-jurídica, uma das pedras angulares sobre as quais se estrutura o edifício institucional da Federação brasileira.

A nova Constituição da República, promulgada em 1988, **prestigiou** os Municípios, **reconhecendo-lhes** irrecusável capacidade política **como pessoas integrantes da própria estrutura do Estado Federal brasileiro**, **atribuindo-lhes** esferas **mais abrangentes** reservadas ao exercício de sua liberdade decisória, **notadamente no que concerne** à disciplinação de temas **associados** ao exercício do seu poder de auto-organização, de autogoverno e de auto-administração.

O **artigo 29** da Constituição da República **representa**, na realidade, o **substrato** consubstanciador, o **núcleo expressivo** de outorga dessa autonomia institucional às entidades municipais. A Constituição da República, no preceito mencionado, **dispõe** que o Município **reger-se-á** por lei orgânica, **que se qualifica** como verdadeiro **estatuto constitucional** das pessoas municipais.

Cabe assinalar, neste ponto, **que a autonomia municipal erige-se à condição de princípio estruturante** da organização institucional do Estado brasileiro, **qualificando-se como prerrogativa política**, que, **outorgada** ao Município **pela própria** Constituição da República, somente por esta pode



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

Poderíamos encerrar por aqui as razões de nossa posição contrária à extensão de qualquer objeção ao poder de reforma da Lei Orgânica deste município, em virtude da intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro. Contudo, apenas com o escopo de aprofundar o conhecimento de questões jurídicas pertinentes ao tema – e, quiçá, esgotar a contenda – iremos discorrer sobre as normas de reprodução obrigatória e seus institutos afins.

O Brasil adota o modelo de Estado federal desde a Proclamação da República de 1889, por meio do Decreto nº 1, de 15/11/1889, que instituiu os "Estados Unidos do Brazil". Tal modelo passou a constar expressamente em todas as nossas constituições, passando pelas Cartas de 1891 (Brasil República), 1934 (Segunda República), 1937 (Estado Novo), 1946 (Redemocratização), 1967 (Golpe Militar) e 1988 (Redemocratização).

Em breve síntese, o Estado federal é caracterizado pela descentralização do poder político num dado território. No Brasil, por força do art.1º da Constituição da República de 1988, tal repartição se dá entre um ente central – a União – e vários entes regionais – os Estados – e locais – os Municípios, além do Distrito Federal, cuja divisão em municípios é vedada.

ser **validamente** limitada, consoante observa HELY LOPES MEIRELLES, em obra clássica de nossa literatura jurídica ("Direito Municipal Brasileiro", p. 80/82, 6ª ed./3ª tir., 1993, Malheiros):

"A Autonomia não é poder originário. É prerrogativa política concedida e limitada pela Constituição Federal. Tanto os Estados-membros como os Municípios têm a sua autonomia garantida constitucionalmente, não comoum poder de autogoverno decorrente da Soberania Nacional, mas como um direito público subjetivo de organizar o seu governo e prover a sua Administração, nos limites que a Lei Maior lhes traça. No regime constitucional vigente, não nos parece que a autonomia municipal seja delegação do Estado-membro ao Município para prover a sua Administração. É mais que delegação; é faculdade política, reconhecida na própria Constituição da República. Há, pois, um minimum de autonomia constitucional assegurado ao Município, e para cuja utilização não depende a Comuna de qualquer delegação do Estado-membro." (grifei)



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

O modelo federal pressupõe autonomia política dos entes federativos e os consectários atributos de: i) *auto-organização* – capacidade de organizarem-se segundo normas editadas por cada um deles; ii) *autogoverno* – poder para elegerem os seus governantes – e; iii) *autoadministração* – capacidade de gerir de forma autônoma as suas atividades administrativas.

Contudo, essa autonomia política não se confunde com soberania⁵, devido à união indissolúvel dos entes federativos. Assim, a Constituição da República realiza a repartição de competências para o desenvolvimento da atividade normativa da União, Estados, Municípios e DF.

Nesse sentido, a doutrina de Léo Ferreira Leony, ensina que “*Na Constituição de 1988, os limites à autonomia dos Estados-membros se apresentam sob múltiplas formas e funções. Vêm consagrados (a) ora expressamente (normas expressas), (b) ora implicitamente (normas implícitas); aparecem sob a formulação (c) ora de um mandamento (normas mandatórias), (d) ora de uma vedação (normas vedatórias).*”

Por outro lado, há também uma variedade de normas em que tratou o constituinte federal de estabelecer limites aos Estados. Assim, para se enumerar apenas as categorias mais conhecidas, é possível apontar (a) os princípios constitucionais

⁵ Segundo CELSO RIBEIRO BASTOS, “*A soberania se constitui na supremacia do poder dentro da ordem interna e no fato de, perante a ordem externa, só encontrar Estados de igual poder. Esta situação é a consagração, na ordem interna, do princípio da subordinação, com o Estado no ápice da pirâmide, e, na ordem internacional, do princípio da coordenação. Ter, portanto, a soberania como fundamento do Estado brasileiro significa que dentro do nosso território não se admitirá força outra que não a dos poderes juridicamente constituídos, não podendo qualquer agente estranho à Nação intervir nos seus negócios*” (BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. São Paulo: Saraiva, 1994)



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

sensíveis, (b) as normas de preordenação constitucional, (c) as normas federais extensíveis e (d) os princípios constitucionais estabelecidos".⁶ Vejamos cada um deles.

i) *Princípios sensíveis, ou princípios constitucionais de intervenção, são aqueles insertos no inciso VII do art. 34 da Constituição da República*⁷, e cujo desrespeito enseja intervenção federal em Estado.

Faz-se mister destacar que a própria Constituição da República apenas admite a intervenção federal em Estado federado quanto ao descumprimento de tais princípios, na medida em que o art. 35⁸ não prevê a intervenção de Estado em Município por esta causa.

⁶ Léo Ferreira Leoney. *Controle de constitucionalidade estadual – As normas de observância obrigatória e a defesa abstrata da Constituição do Estado-membro*, São Paulo: Saraiva, 2007, p. 14.

⁷ "Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para:

I - manter a integridade nacional;

II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;

III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;

IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;

V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:

a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;

b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;

VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;

VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:

a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;

b) direitos da pessoa humana;

c) autonomia municipal;

d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.

e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde."

⁸ "Art. 35. O Estado não intervirá em seus Municípios, nem a União nos Municípios localizados em Território Federal, exceto quando:

I - deixar de ser paga, sem motivo de força maior, por dois anos consecutivos, a dívida fundada;

II - não forem prestadas contas devidas, na forma da lei;

III - não tiver sido aplicado o mínimo exigido da receita municipal na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde;

IV - o Tribunal de Justiça der provimento a representação para assegurar a observância de princípios indicados na Constituição Estadual, ou para prover a execução de lei, de ordem ou de decisão judicial."



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

ii) Normas de preordenação institucional são aquelas que disciplinam instituições intestinas dos poderes dos entes federados, *ex vi* dos artigos 27⁹ e 28¹⁰ da Lei Maior. Noutras palavras, a própria Constituição da República impõe aspectos estruturais da composição ou da existência mesma de órgãos estaduais e municipais.

iii) Normas federais extensíveis ou *regras de extensão normativa* são aquelas que estendem preceitos organizatórios da União aos demais entes federados, como é o caso da norma inserta no art. 75 da Carta¹¹, que aplica a disciplina organizatória do TCU aos TCEs e TCMs, no que couber.

⁹ “Art. 27. O número de Deputados à Assembléa Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os Deputados Federais acima de doze.

§ 1º Será de quatro anos o mandato dos Deputados Estaduais, aplicando-*sê-lhes* as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

§ 2º O subsídio dos Deputados Estaduais será fixado por lei de iniciativa da Assembléa Legislativa, na razão de, no máximo, setenta e cinco por cento daquele estabelecido, em espécie, para os Deputados Federais, observado o que dispõem os arts. 39, § 4º, 57, § 7º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

§ 3º Compete às Assembléas Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.

§ 4º A lei disporá sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual.”

¹⁰ “Art. 28. A eleição do Governador e do Vice-Governador de Estado, para mandato de quatro anos, realizar-se-á no primeiro domingo de outubro, em primeiro turno, e no último domingo de outubro, em segundo turno, se houver, do ano anterior ao do término do mandato de seus antecessores, e a posse ocorrerá em primeiro de janeiro do ano subsequente, observado, quanto ao mais, o disposto no art. 77.

§ 1º Perderá o mandato o Governador que assumir outro cargo ou função na administração pública direta ou indireta, ressalvada a posse em virtude de concurso público e observado o disposto no art. 38, I, IV e V.

§ 2º Os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado serão fixados por lei de iniciativa da Assembléa Legislativa, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.”

¹¹ “Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Parágrafo único. As Constituições estaduais disporão sobre os Tribunais de Contas respectivos, que serão integrados por sete Conselheiros.”



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

iv) Princípios constitucionais estabelecidos ou *princípios de subordinação normativa* são aqueles que impõem expressamente aos entes federados o regime normativo a ser observado quanto a determinadas matérias. Tratam-se, pois, de normas de observância compulsória pelos entes federados, como é o caso das normas insertas nos artigos 37 e 170 da CRFB/1988^{12 13}.

Seguindo com a problemática, constam nas constituições estaduais as denominadas normas de reprodução, que nada mais são que a incorporação expressa pela Carta Estadual de normas constantes da Constituição da República. Tal incorporação pode tanto se dar em relação a normas constitucionais federais de observância obrigatória pelos Estados membros, cuja reprodução terá eficácia jurídica puramente retórica ou de reforço, quanto pela reprodução de normas constitucionais federais não compulsórias, quando o Estado-Membro no exercício amplo de sua autonomia às incorpora, quando poderia dispor de forma diversa sobre a matéria.

¹² “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”

¹³ “Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:

I - soberania nacional;

II - propriedade privada;

III - função social da propriedade;

IV - livre concorrência;

V - defesa do consumidor;

VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação;

VII - redução das desigualdades regionais e sociais;

VIII - busca do pleno emprego;

IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País.

Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.”



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

Há ainda normas cuja reprodução é vedada aos estados e municípios, por constituírem exceções expressas a princípios consagrados pela Carta da República¹⁴.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal aduz ainda ao princípio da simetria constitucional, para impor aos estados e municípios a observância compulsória de modelos normativos disciplinados na Constituição da República destinados, a priori, ao plano federal.

Isso se deu fortemente em relação ao entendimento acerca da importação compulsória aos estados e municípios do modelo federal de processo legislativo¹⁵. Não obstante, casuisticamente, com certo temperamento¹⁶.

¹⁴ “*Ementa: Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Governador de Estado. Licença-Prévia da Assembleia Legislativa para Instauração de Processos Por Crimes Comuns. 1. A Constituição Estadual não pode condicionar a instauração de processo judicial por crime comum contra Governador à licença prévia da Assembleia Legislativa. A república, que inclui a ideia de responsabilidade dos governantes, é prevista como um princípio constitucional sensível (CRFB/1988, art. 34, VII, a), e, portanto, de observância obrigatória, sendo norma de reprodução proibida pelos Estados-membros a exceção prevista no art. 51, I, da Constituição da República. 2. Tendo em vista que as Constituições Estaduais não podem estabelecer a chamada “licença prévia”, também não podem elas autorizar o afastamento automático do Governador de suas funções quando recebida a denúncia ou a queixa-crime pelo Superior Tribunal de Justiça. É que, como não pode haver controle político prévio, não deve haver afastamento automático em razão de ato jurisdicional sem cunho decisório e do qual sequer se exige fundamentação (HC 101.971, Primeira Turma, Rel. Min. Cármen Lúcia, j. em 21.06.2011, DJe 02.09.2011; HC 93.056 Rel. Min. Celso de Mello, Segunda Turma, j. em 16.12.2008, DJe 14.05.2009; e RHC 118.379 (Rel. Min. Dias Toffoli, Primeira Turma, j. em 11.03.2014, DJe 31.03.2014), sob pena de violação ao princípio democrático. 3. Também aos Governadores são aplicáveis as medidas cautelares diversas da prisão previstas no art. 319 do Código de Processo Penal, entre elas “a suspensão do exercício de função pública”, e outras que se mostrarem necessárias e cujo fundamento decorre do poder geral de cautela conferido pelo ordenamento jurídico brasileiro aos juízes. 4. Pedido julgado integralmente procedente, com declaração de inconstitucionalidade por arrastamento da suspensão funcional automática do Governador do Distrito Federal pelo mero recebimento da denúncia ou queixa-crime. Reafirmação da seguinte tese: “É vedado às unidades federativas instituírem normas que condicionem a instauração de ação penal contra o Governador, por crime comum, à prévia autorização da casa legislativa, cabendo ao Superior Tribunal de Justiça dispor, fundamentadamente, sobre a aplicação de medidas cautelares penais, inclusive afastamento do cargo”.* (ADI 4362 / DF - DISTRITO FEDERAL - AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI - Relator(a) p/ Acórdão: Min. ROBERTO BARROSO - Julgamento: 09/08/2017 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

¹⁵ AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - CONSTITUIÇÃO ESTADUAL - PROCESSO LEGISLATIVO - A QUESTÃO DA OBSERVANCIA COMPULSORIA, OU NÃO, DE SEUS



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

Feita tal digressão sobre a ideia de federalismo, seus atributos consectários, e as exceções a ele contidas em normas de observância compulsória,

PRINCÍPIOS, PELOS ESTADOS-MEMBROS - NOVA CONCEPÇÃO DE FEDERALISMO CONSAGRADA NA CONSTITUIÇÃO DE 1988 - PERFIL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA - EXTENSÃO DO PODER CONSTITUINTE DOS ESTADOS-MEMBROS - RELEVU JURÍDICO DO TEMA - SUSPENSÃO LIMINAR DEFERIDA. O PERFIL DA FEDERAÇÃO BRASILEIRA, REDEFINIDO PELA CONSTITUIÇÃO DE 1988, EMBORA ACLAMADO POR ATRIBUIR MAIOR GRAU DE AUTONOMIA DOS ESTADOS-MEMBROS, E VISTO COM RESERVA POR ALGUNS DOUTRINADORES, QUE CONSIDERAM PERSISTIR NO BRASIL UM FEDERALISMO AINDA AFETADO POR EXCESSIVA CENTRALIZAÇÃO ESPACIAL DO PODER EM TORNO DA UNIÃO FEDERAL. SE É CERTO QUE A NOVA CARTA POLITICA CONTEMPLA UM ELENCO MENOS ABRANGENTE DE PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS SENSÍVEIS, A DENOTAR, COM ISSO, A EXPANSÃO DE PODERES JURÍDICOS NA ESFERA DAS COLETIVIDADES AUTONOMAS LOCAIS, O MESMO NÃO SE PODE AFIRMAR QUANTO AOS PRINCÍPIOS FEDERAIS EXTENSÍVEIS E AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS ESTABELECIDOS, OS QUAIS, EMBORA DISSEMINADOS PELO TEXTO CONSTITUCIONAL, POSTO QUE NÃO É TÓPICA A SUA LOCALIZAÇÃO, CONFIGURAM ACERVO EXPRESSIVO DE LIMITAÇÕES DESSA AUTONOMIA LOCAL, CUJA IDENTIFICAÇÃO - ATÉ MESMO PELOS EFEITOS RESTRITIVOS QUE DELES DECORREM - IMPÕE-SE REALIZAR. A QUESTÃO DA NECESSARIA OBSERVANCIA, OU NÃO, PELOS ESTADOS-MEMBROS, DAS NORMAS E PRINCÍPIOS INERENTES AO PROCESSO LEGISLATIVO, PROVOCA A DISCUSSÃO SOBRE O ALCANCE DO PODER JURÍDICO DA UNIÃO FEDERAL DE IMPOR, OU NÃO, AS DEMAIS PESSOAS ESTATAIS QUE INTEGRAM A ESTRUTURA DA FEDERAÇÃO, O RESPEITO INCONDICIONAL A PADROES HETERONOMOS POR ELA PROPRIA INSTITUIDOS COMO FATORES DE COMPULSORIA APLICAÇÃO. ESSE TEMA, QUE SE REVELA ESSENCIAL A ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DO ESTADO BRASILEIRO, AINDA NÃO FOI DECIDIDO PELO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. DA RESOLUÇÃO DESSA QUESTÃO CENTRAL, EMERGIRÁ A DEFINIÇÃO DO MODELO DE FEDERAÇÃO A SER EFETIVAMENTE OBSERVADO NAS PRÁTICAS INSTITUCIONAIS. ENQUANTO NÃO SOBREVIER ESSE PRONUNCIAMENTO, IMPÕE-SE, COMO MEDIDA DE CAUTELA, A SUSPENSÃO LIMINAR DE PRECEITOS INSCRITOS EM CONSTITUIÇÕES ESTADUAIS, QUE NÃO HAJAM OBSERVADO OS PADROES JURÍDICOS FEDERAIS, DE EXTRAÇÃO CONSTITUCIONAL, CONCERNENTES AO PROCESSO LEGISLATIVO.

(ADI 216 MC/ PB - PARAÍBA - MEDIDA CAUTELAR NA AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE - Relator(a): Min. CELIO BORJA - Relator(a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO - Julgamento: 23/05/1990 - Órgão Julgador: Tribunal Pleno)

¹⁶ "A norma do § 4º do art. 57 não constitui um princípio constitucional. Ela é, na verdade, simples regra aplicável à composição das Mesas do Congresso Nacional, norma própria, aliás, do regimento interno das Câmaras. [...] É que as regras que dizem respeito à composição das Mesas das Assembléias Legislativas não são essenciais à federação. A Constituição Federal, ao dispor, expressamente, sobre as Assembléias Legislativas dos Estados-membros, estabelecendo regras sobre a sua composição, no art. 27 e §§, silenciou-se quanto à eleição de suas Mesas. A regra, portanto, do § 4º do art. 57 da Constituição Federal não se constitui, por isso mesmo, numa norma constitucional de reprodução obrigatória nas Constituições estaduais. Dir-se-á que a regra inscrita no § 4º do art. 57 da Constituição Federal é conveniente e oportuna. Penso que sim. As Assembléias Legislativas dos Estados-membros e as Câmaras Municipais deviam inscrevê-las nos seus regimentos, ou as Constituições estaduais deviam copiá-la. A conveniência, no caso, entretanto, não gera inconstitucionalidade, mesmo porque não se pode afirmar que a não proibição da recondução fosse desarrazoada." (voto do Min. Carlos Velloso, relator da ADI 793)



CÂMARA MUNICIPAL DO RIO DE JANEIRO

Procuradoria-Geral

parece forçoso reconhecer, ainda com maior ênfase, que não há razão lógica e tampouco fundamento jurídico minimamente razoável que possa legitimar qualquer entendimento no sentido de que a intervenção federal no Estado do Rio de Janeiro possa projetar qualquer consequência jurídica ao processo legislativo do Município do Rio de Janeiro.

É este, salvo melhor juízo, o nosso parecer.

À consideração de Vossa Excelência.

Rio de Janeiro, 05 de junho de 2018.



JOSÉ LUIS GALAMBA MINC BAUMFELD
Procurador-Geral
mat. 10/812509-8