



Poder Judiciário do Estado do Rio de Janeiro
Órgão Especial



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0066288-37.2014.8.19.0000

FLS. 1

Representante: Procurador-Geral de Justiça do Estado do Rio de Janeiro

Representado: Exmº Sr. Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

Relator: Des. Carlos Eduardo da Fonseca Passos

ACÓRDÃO

REPRESENTAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE. Lei Estadual nº 5.998/11. Obrigação de manutenção de exemplares da bíblia sagrada em bibliotecas situadas no âmbito deste estado. Iniciativa privativa do Chefe do Executivo para definição das atribuições de órgãos estaduais, aí inseridas as regras de funcionamento aplicáveis às bibliotecas públicas. Extrapolação da competência legislativa no tocante aos estabelecimentos federais e municipais, cuja disciplina incumbe aos respectivos entes federativos. Ingerência, ademais, no acervo literário de bibliotecas privadas. Matéria atinente ao direito de propriedade e à liberdade econômica. Invasão na esfera de competência privativa da União para legislar sobre direito civil. Não observância do princípio da laicidade. Necessária separação dos poderes político e administrativo da fé religiosa. Ofensa à igualdade de credos e à impessoalidade dos órgãos públicos. Inconstitucionalidade formal, por violação artigos 112, §1º, inciso II, alínea 'd', e 74 da Carta Estadual, e material, em face da não observância ao princípio da laicidade estatal, consagrado no art. 71, inciso I, daquele diploma. Procedência da representação, com o reconhecimento da inconstitucionalidade do diploma impugnado.

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Representação de Inconstitucionalidade nº **0066288-37.2014.8.19.0000** em que é representante **PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO** e representado **EXMº SR. PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**.

ACORDAM os Desembargadores que compõem o Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, por maioria de votos, em julgar procedente a representação para declarar a inconstitucionalidade da Lei Estadual nº





Representação de Inconstitucionalidade

nº. 0066288-37.2014.8.19.0000

FLS. 2

5.998/11, vencidos os Desembargadores Nagib Slaibi Filho e Nildson Araújo da Cruz, que julgavam a demanda procedente.

Trata-se de representação de inconstitucionalidade ajuizada em virtude da Lei Estadual nº 5.998/11, de iniciativa parlamentar, que torna obrigatória a manutenção de exemplares da bíblia sagrada em bibliotecas situadas no Estado do Rio de Janeiro.

O representante alega que a iniciativa legislativa para regulamentação de matéria relacionada ao funcionamento dos órgãos da Administração Pública é reservada ao chefe do Poder Executivo, na forma do art. 112, §1º, da Constituição Estadual. Salaria que a multa prevista no diploma impugnado cria obrigação de caráter fiscalizatório ao Poder Executivo, em violação ao princípio da separação dos poderes. Ressalta que sanção do projeto de lei pelo governador não convalida o vício formal de iniciativa, na linha da jurisprudência do STF. Indica que a lei em referência viola a competência da União e dos Municípios no tocante às bibliotecas públicas vinculadas àqueles entes federativos, situadas no território estadual, nos termos dos artigos 25 §1º, da Constituição e 72 §1º, da Carta Estadual. Acrescenta que, em relação às bibliotecas privadas, o diploma legal interfere no direito de propriedade e na livre iniciativa, dado que impõe restrição infundada ao livre exercício de atividade econômica, a caracterizar ofensa aos artigos 1º, inciso IV, 5º *caput* e inciso XXII, 9º, 170, 214 e 215, todos da Lei Maior. Pede a declaração de inconstitucionalidade do ato normativo.

Ao prestar informações, o representado justifica que a lei impugnada visa a assegurar aos usuários de bibliotecas situadas neste Estado o acesso à bíblia sagrada, ausente o intuito de constranger terceiros praticantes de religiões não cristãs. Acentua que a medida objetiva contribuir para a formação social e cultural da população.

A Procuradoria Geral do Estado sustenta a inconstitucionalidade do diploma questionado. Sob o prisma das bibliotecas estaduais, invoca o vício de iniciativa e, conseqüentemente, a violação ao princípio da separação e independência dos poderes, ante a ingerência indevida do Poder Legislativo sobre o funcionamento de órgãos públicos vinculados ao Poder Executivo. No que tange à obrigatoriedade de manutenção de exemplares da bíblia nas demais bibliotecas públicas, aponta a incompetência do Estado-membro para a fixação de regras de funcionamento de órgãos municipais e federais. Quanto às bibliotecas privadas, suscita a ofensa às garantias da livre iniciativa e do direito de propriedade, além da invasão de competência da União para legislar sobre direito civil. Sustenta violação ao princípio da laicidade estatal e aduz não incumbir ao legislador adentrar na esfera de decisão que envolve o acervo literário de bibliotecas públicas e privadas



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0066288-37.2014.8.19.0000

FLS. 3

Parecer da Procuradoria Geral de Justiça, opinando pela procedência do pedido, a fim de declarar a inconstitucionalidade do diploma impugnado.

É o relatório.

Cuida-se de Representação por Inconstitucionalidade em face da Lei Estadual nº 5.998/11, de iniciativa da Assembleia Estadual do Rio de Janeiro, promulgada com a seguinte redação:

“Art. 1º Ficam as bibliotecas situadas no Estado do Rio de Janeiro obrigadas a manterem exemplares da Bíblia Sagrada à disposição dos usuários.

Art. 2º O descumprimento do dispositivo desta Lei implicará em multa equivalente a 1.000 UFIRs-RJ (mil Unidades Fiscais de Referência do Estado do Rio de Janeiro) e, na hipótese de reincidência, o equivalente a 2.000 UFIRs-RJ (duas mil Unidades Fiscais de Referência do Estado do Rio de Janeiro).

Art. 3º O Poder Executivo regulamentará esta lei.

Art. 4º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Importante registrar, de plano, que o diploma legal questionado reputa como destinatárias da norma as “bibliotecas situadas no Estado do Rio de Janeiro”, cuja generalidade indica que obrigação de manutenção de exemplares da bíblia no acervo literário dirige-se, indistintamente, a estabelecimentos públicos e privados.

Examina-se, primeiramente, a compatibilidade da norma com a carta estadual, sob a perspectiva das bibliotecas públicas.

Consoante estabelece o artigo 112, §1º, inciso II, ‘d’, da Constituição Estadual, é de competência privativa do Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre a criação, estruturação e atribuições das Secretarias de Estado e órgãos do Poder Executivo.

Ressalte-se que este dispositivo é norma de repetição obrigatória, em atenção ao princípio da simetria, porquanto traduz projeção do princípio da separação dos poderes, estatuído no artigo 2º da Lei Fundamental.

Verifica-se que a definição das atribuições dos órgãos estaduais, aí inseridas as regras de funcionamento aplicáveis às bibliotecas públicas, constitui matéria típica da Administração, por isso que afeta à iniciativa reservada do chefe do Poder Executivo.



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0066288-37.2014.8.19.0000

FLS. 4

Com efeito, a obrigação de disponibilizar exemplares de determinada obra aos usuários de bibliotecas públicas implica interferência na seleção literária dos estabelecimentos, motivo pelo qual o ato normativo culminou por alterar a sistemática de execução de órgão integrante da Administração Pública, do que decorre a infringência ao disposto no artigo 112, §1º, inciso II, alínea 'd', da Carta Estadual.

A corroborar a tese de inconstitucionalidade formal por ofensa ao princípio da iniciativa reservada, cumpre transcrever a decisão proferida pelo STF quando do julgamento do RE nº 601.153, da relatoria da Ministra Carmem Lucia, julgado em 24 de março de 2015, *verbis*:

“RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. CRIAÇÃO DE ÓRGÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: COMPETÊNCIA PRIVATIVA DO CHEFE DO EXECUTIVO PARA INICIAR O PROCESSO LEGISLATIVO. PRECEDENTES. RECURSO AO QUAL SE NEGA SEGUIMENTO. Recurso extraordinário interposto com base no art. 102, inc. III, al. a, da Constituição da República contra o seguinte julgado do Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro: Representação por inconstitucionalidade. Lei municipal n. 3.536/2003. Constituição estadual. Artigo 112, 'd'. Processo legislativo. Criação de órgão da administração pública. Iniciativa privativa do chefe do executivo. Vício de iniciativa formal. A Lei municipal n. 3.536/2003, de iniciativa da própria Câmara de Vereadores, ao criar atribuição e forma de execução para a Administração Pública, subtraiu do Chefe do Poder Executivo a iniciativa da matéria de sua competência privativa no exercício de sua Administração, tornando manifesto o vício da inconstitucionalidade formal pela infringência a dispositivos constitucionais. Procedência da representação” (fl. 35). (...)

A Procuradoria-Geral da República ressaltou: o recurso não merece prosperar, visto que os dispositivos legais impugnados são efetivamente inconstitucionais, por vício de iniciativa. Ora, segundo o disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea 'e' da CF/88, de observância obrigatória pelos Municípios, são de iniciativa privativa do Chefe do Poder Executivo as leis que disponham sobre 'criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública', inclusive não se admitindo, nesses casos, projetos de iniciativa parlamentar (ou mesmo emendas) que resultem em aumento de despesas - o que efetivamente não foi observado na espécie pelo legislador municipal (note-se que a referida lei municipal, além de determinar o estabelecimento de clubes de leitura nas bibliotecas municipais, o que representa a criação de órgãos na estrutura administrativa do Poder Executivo local, também fixou suas atribuições e forma de execução - v. fls. 02). Esse entendimento harmoniza-se com a jurisprudência deste Supremo Tribunal, assentada em ser inconstitucional lei de iniciativa parlamentar pela qual se dispõe sobre a criação de



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0066288-37.2014.8.19.0000

FLS. 5

órgãos da Administração Pública em detrimento da reserva de iniciativa outorgada ao chefe do Poder Executivo pela Constituição da República (...)”.

Registre-se, ademais, que padece de inconstitucionalidade a delimitação, por diploma estadual, de regras de funcionamento de bibliotecas municipais e federais, seja porque a iniciativa legislativa é de ser atribuída, respectivamente, ao Prefeito e ao Presidente da República, seja porque implica invasão indevida na esfera de competência daqueles entes federativos, aos quais incumbe regulamentar os órgãos vinculados à sua própria administração, em observância ao princípio da separação e harmonia dos poderes.

No pertinente à obrigação imposta aos estabelecimentos privados, constata-se a inconstitucionalidade formal do ato normativo impugnado, por invasão na esfera de competência privativa da União.

De fato, ao tornar obrigatória a inclusão de obra específica no acervo de bibliotecas particulares, culminou por disciplinar e restringir o funcionamento daqueles estabelecimentos, cuja matéria está relacionada ao direito civil e, portanto, está reservada à competência da União.

Com efeito, a ingerência na seleção literária de estabelecimentos privados configura limitação ao direito de propriedade privada e interfere na liberdade econômica, por isso que o tema está inserido na órbita civil, a excluir a competência legislativa dos estados e municípios.

Nesse contexto, infere-se mais um vício formal da norma impugnada, ante a violação ao artigo 74, da Constituição Estadual, que não lhe confere a prerrogativa de legislar sobre direito civil, e 22, inciso I, da Constituição da República, que atribui à União a competência privativa para disciplinar o tema.

Anotar-se que o art. 22, inciso I, da Constituição da República, constitui norma de absorção compulsória pelos ordenamentos locais, de forma que integra o parâmetro da carta estadual para fins de controle de constitucionalidade, ainda que não reproduzida expressamente no texto legal.

Assim, é lícito aos tribunais locais exercer o controle abstrato de compatibilidade das normas municipais em face de normas da Constituição Federal reputadas de reprodução obrigatória, sem que isso implique usurpação da competência do STF, porquanto suas disposições são de observância impositiva por parte de todos os entes federativos, dentre as quais se inserem as regras definidoras de competência.

Nesse sentido, a orientação do STF:

“Reclamação. Instituição de feriado por lei municipal. Declaração



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0066288-37.2014.8.19.0000

FLS. 6

de inconstitucionalidade por tribunal de justiça. Não usurpa, na hipótese, a competência do Supremo Tribunal Federal a utilização, por Tribunal de Justiça, de norma da Constituição Federal como parâmetro no controle de constitucionalidade por via de ação direta. Precedentes. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal se firmou no sentido de que, em sede de controle abstrato de constitucionalidade, a eficácia vinculante dos acórdãos abrange apenas o objeto examinado pela Corte. Reclamação a que se nega seguimento (...) O Supremo Tribunal Federal firmou sua orientação no sentido de que o controle de constitucionalidade por via de ação direta, quando exercido pelos Tribunais de Justiça, deve limitar-se a examinar a validade das leis estaduais/municipais à luz da Constituição do Estado. No controle abstrato, apenas esta Corte pode usar como parâmetro a Carta Federal (CRFB/1988, art. 102, I e § 1º; Lei nº 9.882/99, art. 1º, parágrafo único, I). Nessa linha, vejam-se, dentre outros: RE 421.256, Rel. Min. Ricardo Lewandowski; ADI 347, Rel. Min. Joaquim Barbosa; ADI 508, Rel. Min. Sydney Sanches. Nada impede, porém, que o Tribunal de Justiça fundamente suas conclusões em norma constitucional federal que seja “de reprodução obrigatória” pelos Estados-membros. Assim se qualificam as disposições da Carta da República que, por pré-ordenarem diretamente a organização dos Estados-membros, do Distrito Federal e/ou dos Municípios, ingressam automaticamente nas ordens jurídicas parciais editadas por esses entes federativos. Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local (...) No caso dos autos, a norma federal invocada foi o art. 22, I, da Carta da República, que atribui à União a competência privativa para legislar, entre outras matérias, sobre direito do trabalho. O caráter privativo dessa atribuição federal significa que está prima facie excluída das esferas estaduais, distrital e municipal a disciplina das relações de trabalho. Em outras palavras, o dispositivo acima interfere diretamente na ordem jurídica dos Municípios, configurando, portanto, norma de reprodução obrigatória. Naturalmente, seria possível discutir se está correta, ou não, a interpretação que lhe foi conferida na origem – o que, como indicam os precedentes citados, seria viável em sede de recurso extraordinário. No entanto, isso não infirma o fato de que, ao aplicar norma de reprodução obrigatória, o Tribunal de Justiça não invadiu competência desta Corte (...)” (Rcl nº 19067, Rel. Min. Roberto Barroso julgamento em 19/11/2014).

Verifica-se, ainda, a inconstitucionalidade material do ato normativo, tendo em vista a infringência ao princípio da laicidade, positivado no art. 71, da Constituição



Representação de Inconstitucionalidade
nº. 0066288-37.2014.8.19.0000

FLS. 7

do Estado:

“Art. 71 - É vedado ao Estado e aos Municípios:

I - instituir cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o exercício ou manter com eles ou com seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de interesse público”

É certo que o conceito de laicidade adotado pela Lei Maior orienta uma República oficialmente neutra, através da separação dos poderes político e administrativo da fé religiosa.

Quer isto dizer que o Estado deve, de um lado, garantir o exercício plural e isonômico de todos os credos e cultos, de modo a evitar discriminações e favoritismos (vide art. 5º, inciso VI, da Constituição da República) e, de outro, blindar as instituições públicas e decisões políticas contra interferências de cunho eminentemente religioso.

No caso em julgamento, a obrigatoriedade imposta às bibliotecas situadas neste estado configura ofensa ao Estado laico, na medida em que exige a manutenção, em seus acervos, de livro sagrado, em prejuízo à igualdade de credos e à impessoalidade religiosa que norteia atuação dos órgãos administrativos, sendo certo que o estado secular não está sujeito à religião oficial.

Infere-se, pois, o vício formal orgânico da norma impugnada, ante a violação aos artigos 112, §1º, inciso II, alínea ‘d’, e 74 da Constituição Estadual, bem assim ao devido processo substancial, em face da ofensa ao princípio da laicidade estatal, consagrado no art. 71, inciso I, daquele diploma.

Ante o exposto, julga-se procedente a representação, nos termos do dispositivo.

Rio de Janeiro, 05 de outubro de 2015.

Desembargador **CARLOS EDUARDO DA FONSECA PASSOS**
Relator