LEI — PROMULGAÇÃO

— Não cabe ao Poder Judiciário interferir no processo legislativo a fim de promulgar texto em lei.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Fazenda do Estado *versus* S. A. Fábrica de Produtos Alimentícios Vigor. Recurso extraordinário n.º 62.683 — Relator: Sr. Ministro

OSVALDO TRIGUEIRO

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos êstes autos, acordam os Ministros da Primeira Turma do Supremo Tribunal Federal, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, conhecer do recurso e lhe dar provimento.

Brasília, 29 de outubro de 1968. — *Vitor Nunes Leal,* Presidente — *Osvaldo Trigueiro,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro — A **S.A. Fábrica de Produtos Alimentícios Vigor** impetrou segurança ao Tribunal de Justiça de São Paulo, para o efeito de compelir o Presidente da Assembléia Legislativa a promulgar dois artigos do Projeto 258-65, em face da omissão verificada em ato do Governador.

O Caso está assim exposto (fls. 163) no parecer da Procuradoria-Geral da República:

1. "Em mensagem à Assembléia Legislativa de São Paulo, o Senhor Governador do Estado encaminhou projeto de lei, que tomou o n.º 258-65, dispondo sôbre a cobrança do impôsto de vendas e consignações sôbre leite cru ou pasteurizado.

2. Antes de qualquer deliberação do Plenário, dirigiu-se novamente o Chefe do Executivo Paulista à Assembléia Legislativa, solicitando fôssem acrescentados, onde coubessem, dois artigos à proposição anterior, com a seguinte redação:

"Art. ... — Ficam canceladas as dívidas decorrentes de impostos e multas relativos às vendas para o território do Estado, de leite cru ou pasteurizado, realizadas no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 1965.

Art. ... — Ficam revogadas tôdas as isenções e reduções fiscais outorgadas às sociedades cooperativas civis de consumo e as secções de consumo das sociedades cooperativas mistas".

3. Com o advento do Ato Institucional n.º 2, de 27-10-65, que estendeu aos Estados a obrigatoriedade de serem aprovados pelo legislativo, dentro de prazo certo, os projetos de lei de iniciativa do Executivo, disposição esta logo incorporada à Constituição paulista (Emenda Constitucional n.º 4 de 20-12-65), o Senhor Governador do Estado relacionou os projetos de lei que entendia devessem transitar em prazo determinado, inclusive o de n.º 258-65, os quais, na Assembléia, passaram a constituir *proposição em regime de urgência,* com prazo a findar-se em 4-4-66.

4. O referido projeto foi considerado aprovado por ter-se esgotado o prazo para sua tramitação no Legislativo. Transformado na Lei n.º 9.031, de 14-4-65, o Senhor Governador do Estado, ao promulgá-la, fê-lo com omissão dos dois dispositivos objeto da mensagem aditiva.

5. Alegando que a aprovação tácita e automática do Legislativo refere-se ao projeto tal como foi submetido ao seu pronunciamento, não tendo o decurso do prazo a virtude de converter o Executivo em Senhor absoluto do processo legisferante e que o silêncio do Governador transferiu para o Presidente do Legislativo o dever de promulgar a lei, S.A. Fábrica de Produtos Alimentícios Vigor requereu o presente mandado de segurança contra o Exmo. Sr. Presidente da Assembléia Legislativa do Estado, a fim de que seja determinada a promulgação dos dois aludidos artigos, já definitivamente aprovados, mas ignorados na publicação da Lei n.º 9.031, de 1965, condenando a autoridade impetrada ao pagamento das custas e honorários de advogado.

6. Interveio, a fls. 106, na qualidade de Assistente, a Fazenda do Estado.

7. O v. acórdão de fls. 126-130, ao fundamento de que a "promulgação, diferentemente da sanção, não é ato livre, mas obrigatória, devendo ser cumprido dentro de certo prazo", concedeu em parte, a segurança, excluída a verba de honorários.

8. Irresignada, recorreu, extraordinàriamente, a Fazenda do Estado, com fulcro na letra *a* do permissivo constitucional, sob alegação de ofensa ao art. 36 da Constituição federal (1946), que consagra o princípio de independência e harmonia entre os Podêres da República. Em resumo, são os seguintes os fundamentos do recurso:

a) o Judiciário não pode determinar ao Legislativo a prática de ato de competência exclusiva dêste, mediante a concessão de mandado de segurança;

b) tal determinação implica substituir o Legislativo pelo Judiciário e assim viola o mencionado princípio que rege as relações de independência e harmonia dêsses dois podêres;

c) a promulgação, tal como foi ordenada, estende os efeitos do mandado de segurança a pessoas que não figuram na relação processual".

A segurança foi concedida em parte pela Primeira Câmara Civil, *ut* acórdão de fôlhas 126, cuja fundamentação é a seguinte:

"Dispõe o art. 24, § 2.º, da Constituição do Estado de São Paulo: "Decorrido o decêndio, o silêncio do Governador importará em sanção do projeto, que neste caso será promulgado pelo Presidente da Assembléia".

A simples leitura do texto torna evidente tratar-se de um ato obrigatório. É o que demonstra também o Prof ALFREDO BUZAID, citando SANTI ROMANO, *Principii di Dirito Constituzionale*, 2.ª ed., Milão, p. 272: *A differenza della sanzione, la promulgazione è atto non libero, ma obbligatorio e deve compiersi entre un dato termine*".

Tendo havido silêncio do Governador sôbre parte do projeto, e se êste por fôrça de norma constitucional revolucionária "será tido como aprovado", não resta outra solução, encarece por sua vez o Prof. MIGUEL REALE, em parecer igualmente anexado aos autos, senão a promulgação dos dois artigos pelo Presidente da Assembléia, mantendo-se a mesma numeração da lei e nela se inserindo a parte sancionada em virtude de decurso do decêndio com silêncio do Governador.

Conceder-se, pois, em parte, a segurança impetrada, a fim de que promulgue o Senhor Presidente da Assembléia Legislativa, em dez dias, os dois artigos integrantes do projeto n.º 258-65, enviados pela Mensagem n.º 439, publicando-se a lei por inteiro, pagas pela impetrada as custas do processo, sem condenação na honorária, por não se poder considerar a espécie como "causa" pròpriamente dita".

Dessa decisão, a Fazenda do Estado, com fundamento da alínea *a* do permissivo constitucional, interpôs o recurso extraordinário de fls. 136, admitido pelo despacho de fôlhas 147 e regularmente processado.

A impetrante juntou ao pedido pareceres dos eminentes juristas MIGUEL REALE (fls. 17), ALFREDO BUZAID (fls. 32), e SEABRA FAGUNDES (fls. 48), e teve o apoio do Ministério Público do Estado (fls. 142) e da União, no já referido parecer da Procuradoria-Geral (fôlhas 166).

Contra a concessão da segurança há nos autos apenas um parecer do Departamento Jurídico do Estado que, em sua parte final, diz o seguinte:

"Passemos ao exame do projeto de lei número 258, de 1965, que dispõe sôbre o pagamento de impôsto nas operações realizadas com leito cru ou pasteurizado.

Tal proposição foi de iniciativa do Executivo, através da Mensagem número 117, de 9 de abril de 1965 (v. *Diário Oficial* de 5-4-65, p 54).

Posteriormente, o Chefe do Govêrno, por meio de Mensagem n.º 439, de 10-12-65, propôs, em aditamento à mensagem anterior,

duas alterações à proposta original, objetivando, uma, cancelar as dívidas decorrentes de impostos e multas relativas à venda de leite cru e pasteurizado realizadas no período de 1 de janeiro a 31 de dezembro de 1965 e outra revogar tôdas as isenções ou reduções fiscais outorgadas às sociedades cooperativas civis de consumo e às secções de consumo das sociedades cooperativas mistas.

Como se vê, pois, tanto o projeto original, quanto a aditiva foram encaminhadas ao Poder Legislativo antes da vigência da Emenda Constitucional n.º 4, que alterou o artigo 22 da Constituição Estadual, estabelecendo aquêles prazos preferenciais para o exame das proposituras governamentais. Logo, a aditiva encaminhada à Assembléia, tinha, sem dúvida, o caráter de medida distinta que só se incorporaria ao projeto inicial se aprovada em votação.

E tanto é assim, que as alterações do Executivo foram sugeridas para serem acrescentadas onde coubessem, ficando ao arbítrio da Assembléia e sua colocação no texto original.

Desta maneira, não foram as alterações entrosadas, desde logo, ao projeto original e teriam que ser votadas separadamente conforme determinam os arts. 215 e 216 do Regimento Interno da Assembléia.

Ao entrar em vigor a Emenda Constitucional n.º 4, o Senhor Governador, através da Mensagem n.º 182, de 23-12-65 (*Diário Oficial* de 29-12-65, p. 50), solicitou à Assembléia Legislativa, com base no § 4.º do art. 22 da Constituição paulista, fôsse a proposição em causa aprovada e decidida no prazo de 30 (trinta) dias. Não foi citado na Mensagem senão o projeto de lei n.º 258-65 e, portanto, não se fêz referência à aditiva.

E a Assembléia, segundo o determinado no seu Regimento, ao inserir o projeto número 258-65, na Ordem do dia (*Diário Oficial* de 30-12-65, p. 58), fêz perfeita distinção entre o original e a proposta de emenda, como se vê a seguir:

"—Entra em 2.ª discussão (iniciada) o projeto de lei n.º 258-65, apresentado pelo Senhor Governador, dispondo sôbre o pagamento de impostos nas operações realizadas com leite cru ou pasteurizado. Parecer número 2.159, da Comissão de Economia, favorável, com emenda. Parecer n.º 2.209-65, da Comissão de Finanças, favorável ao projeto e a emenda. *Com proposta de alterações*. Pareceres números 4.063 e 4.064-65, respectivamente, das Comissões de Economia e de Finanças, favoráveis *à proposta de alterações*".

Bem claro ficou que o projeto iria ser votado, distinguindo-se o original e as propostas de alteração, entre as quais, e sem qualquer diferenciação, as originárias do Executivo.

Repitamos, as emendas propostas pela Mensagem n.º 439, de 1965, do Chefe do Govêrno, apresentada anteriormente à Emenda Constitucional n.º 4, não tinham qualquer privilégio para sua aprovação, não sendo, dêsse modo, distinta das emendas apresentadas pelos Srs. Deputados e sujeitas ao mesmo processo de votação aplicável à tramitação dos projetos em geral.

Certo que o projeto não foi aprovado no prazo fatal fixado pelo Executivo, 30 dias, o Senhor Presidente da Assembléia Legislativa, pelo ofício 1.753, de 4-4-66, dirigiu-se ao Sr. Governador para comunicar a Sua Excelência que "em face do disposto no § 5.º do art. 22 da Constituição do Estado, que nesta data transcorreu o prazo de 30 dias fixado para a discussão e votação do projeto de lei n.º 258, de 1965, de iniciativa do Poder Executivo, dispondo sôbre o pagamento de impostos nas operações realizadas com leite cru ou pasteurizado, sem que esta Assembléia haja deliberado sôbre o assunto dentro do prazo previsto".

Dois aspectos devem ser ressaltados no ofício do Exmo. Sr. Presidente da Assembléia.

1.º, S. Exa. se refere apenas ao projeto de lei n.º 258-65, silenciando quanto às emendas;

2.º, ao indicar o assunto nêle tratado faz referência tão-só à matéria contida no articulado original, repetindo, mesmo, a emenda daquele, sem qualquer acréscimo.

Ora, em face de tão clara comunicação, que dispensaria o exame do processo de votação, não poderia o Executivo sancionar outra coisa se não o texto original, para o qual foi marcado prazo.

Agisse o Exmo. Sr. Governador por outra forma e baixasse as alterações que propôs, estaria ao arrepio da comunicação da Assembléia, sancionando disposições não aprovadas pelo Poder Legislativo.

Por outro lado, é impossível afirmar-se que decorreu o decêndio previsto no § 2.º do art. 24, da Constituição estadual, porquanto não houve o silêncio do Governador, mas, ao Contrário, fêz êle uso, nos têrmos dos §§ 4.º e 5.º do art. 22, de seu direito de promulgar a Lei n.º 9.310, na forma como o fêz.

VOTO

O Sr. Ministro Osvaldo Trigueiro (Relator) — O Poder Judiciário não pode intervir no processo de elaboração das leis.

Sem dúvida, incumbe-lhe dizer se uma lei é constitucionalmente válida ou não. Mas não lhe é permitido ordenar ao Poder Legislativo que promulgue determinada emenda, nem ordenar ao Poder Executivo que sancione determinado projeto.

O pedido não tem amparo legal. Nenhuma lei dá aos impetrantes o direito de imporem ao Presidente da Assembléia Legislativa a promulgação de projeto ou emenda, quando êle entenda que não foram aprovadas, nem expressa, nem tàcitamente.

Se o Presidente da Assembléia não cumpriu a Constituição, estará sujeito às sanções políticas previstas para o caso. Dessa omissão, porém, não resulta, em favor de qualquer interessado na votação de uma lei, o direito líquido e certo de intervir no processo legislativo, para corrigi-lo ou completá-lo.

Os fatos, de resto, são complexos, e seus aspectos jurídicos demandam alta indagação. Não é matéria para ser dirimida em mandado de segurança.

O acórdão recorrido, a meu ver contrariou o princípio constitucional da separação de podêres. Por isso, conheço do recurso e lhe dou provimento, para cassar a segurança.

EXTRATO DA ATA

RE 62.683 — SP — Rel., Ministro Osvaldo Trigueiro. Recte., Fazenda do Estado (Adv., Amílton Alves Costa). Recdo., S.A. Fábrica de Produtos Alimentícios Vigor (Adv., M. P. Gonçalves Coletes) .

Decisão: Dado provimento, unânimemente.

Presidência do Sr. Ministro Vítor Nunes, na ausência justificada do Sr. Ministro Lafaiete de Andrada, Presidente. Presentes à sessão os Srs. Ministros Osvaldo Trigueiro, Djaci Falcão, e o Dr. Oscar Correia Pina, Procurador-Geral da República, substituto. Ausente, justificadamente, o Sr. Ministro Barros Monteiro.