PROCESSO LEGISLATIVO — INICIATIVA — DECURSO DE PRAZO

— A regra de aprovação de projetos de lei, de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, por decurso de prazo não pode se estender a projeto de iniciativa de deputado estadual ou de vereador.

— Inconstitucionalidade do parágrafo 2º do art. 25 da Constituição e parágrafo 2º do art. 31 do Decreto-lei Complementar nº 9, do Estado de São Paulo.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

Procurador-Geral da República *versus* Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo
Representação nº 1.119 — Relator: Sr. Ministro
ALFREDO BUZAID

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em sessão plenária, na conformidade da ata do julgamento e das notas taquigráficas, por unanimidade de votos, em julgar procedente a Representação e declarar a inconstitucionalidade do § 2º, do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e do § 2º, do art. 31 do Decreto-lei Complementar estadual nº 9, de 31 de dezembro de 1969.

Brasília-DF, 18 de agosto de 1982. — *Xavier de Albuquerque,* Presidente. — *Alfredo Buzaid,* Relator.

RELATÓRIO

O Sr. Ministro Alfredo Buzaid: Trata-se de representação de inconstitucionalidade de disposição da Constituição do Estado de São Paulo e do Decreto-lei nº 9, de 31 de dezembro de 1969 (Lei Orgânica dos Municípios), formulada pelo Exmo. Sr. Dr. Procurador-Geral da República, atendendo solicitação do Exmo. Sr. Dr. Governador do Estado de São Paulo.

Dir-se na Representação serem inconstitucionais o § 2º, do art. 25 da Constituição estadual, e o § 2º, do art. 31, do Decreto-lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969, ou seja a Lei Orgânica dos Municípios do Estado.

Reza o art. 25, da Constituição estadual:

"Respeitada a sua competência, quanto à iniciativa, à Assembléia deverá apreciar:

I — em 120 dias os projetos de leis que contem com a assinatura de, pelo menos, um quarto de seus membros;

II — em 50 dias, os projetos de lei que contem com a assinatura de, pelo menos, um terço de seus membros, se o autor considerar urgente a matéria.

.....

§ 2º *Esgotados os prazos previstos neste artigo, serão os projetos considerados aprovados."*

Dispõe o art. 31, do Decreto-lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969-LOM:

"Respeitada sua competência, quanto à iniciativa, a Câmara deverá apreciar:

I — em 90 dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um quarto de seus membros;

II — em 40 dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um terço de seus membros, se o autor considerar urgente a medida.

.....

§ 2º Esgotados os prazos previstos neste artigo, sem deliberação da Câmara, serão os projetos considerados aprovados."

A Representação do Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, esposando os argumentos expendidos pelo Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo, está assim sustentada:

"Sr. Procurador-Geral da República.

No exercício do indeclinável dever de zelar pelo cumprimento dos princípios que estruturam o sistema político da Nação, sem atitude crítica ou restritiva à Augusta Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, com fundamento nos arts. 6º, 10, inciso IV, 13, inciso III, combinados com os arts. 51, § 3º, 58 e 119, inciso I, alíneas *l* e *p*, da Constituição da República, bem assim na Lei Federal nº 4.337, de 4 de junho de 1964 e 34, alínea XXII, da Constituição Paulista, que, em flagrante conflito com a Constituição do Brasil, encontra-se, formalmente, em vigor o disposto nos arts. 25, parágrafo segundo, da Constituição Estadual e 31, parágrafo segundo, do Decreto-lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969, Lei Orgânica dos Municípios. Daí porque, após seu douto exame, solicito submeter a presente argüição ao crivo do colendo Supremo Tribunal Federal, pelas razões a seguir aduzidas.

I. A Constituição Paulista, em seu art. 25 e respectivos parágrafos, dispõe, textualmente, o seguinte:

"Art. 25. Respeitada a sua competência, quanto à iniciativa, a Assembléia deverá apreciar:

I — em 120 dias os projetos de leis que contem com a assinatura de, pelo menos, um quarto de seus membros;

II — em 50 dias os projetos de lei que contem com a assinatura de, pelo menos, um terço de seus membros, se o autor considerar urgente a matéria.

.....

§ 2º *Esgotados os prazos previstos neste artigo, serão os projetos considerados aprovados"* (meus grifos).

II. A Lei Orgânica dos Municípios (Decreto-lei Complementar nº 9/69, citado), dispõe, textualmente, em seu art. 31, com destaque para seu parágrafo, o seguinte:

"Art. 31. Respeitada sua competência, quanto à iniciativa, a Câmara deverá apreciar:

I — em 90 dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um quarto de seus membros;

II — em 40 dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um terço de seus membros, se o autor considerar urgente a medida.

.....

§ 2º *Esgotados os prazos previstos neste artigo, sem deliberação da Câmara, serão os projetos considerados aprovados*" (meus grifos).

III. Verifica-se, porém, de imediato, que as disposições estaduais grifadas não se compadecem com o disposto nos arts. 51, parágrafo terceiro, e 58 da Constituição da República, de vez que, fugindo ao modelo federal, ao qual se acham sujeitas por força do disposto no art. 13, inciso III, da mesma Constituição, editam regra de processo legislativo que implica cercear ou obstar o livre exercício do Poder Legislativo, quer estadual quer municipal.

IV. Para se demonstrar a indicada eiva basta dizer que, nos termos do art. 51, parágrafo terceiro, da Constituição do Brasil, é facultado ao Presidente da República 'enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se o solicitar, serão apreciados dentro de 45 dias, a contar de seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal', sendo considerados aprovados na falta de deliberação dentro dos prazos estipulados no *caput* do invocado artigo.

V. O art. 58 da Constituição Federal, a seu turno, estabelece regras do processo legislativo federal, às quais, irretorquivelmente, se adere a apontada regra de procedimento sumário.

VI. Verifica-se, também, de pronto, portanto, que, tanto os invocados dispositivos da Constituição da República como os inquinados dispositivos da Constituição Paulista como da 'Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo', formal e materialmente, constituem regras de processo legislativo.

VII. Assim, parece-me indubitável que, por força do disposto no art. 13, inciso III, da Constituição da República, não podem os entes intra-estatais, quer estaduais quer municipais, editarem regras de processo legislativo que, direta ou indiretamente, estejam em conflito com os cânones do modelo federal.

VIII. Esse conflito, parece-me, no caso, manifesto, pois, como é curial, a aprovação de projetos de lei, pelo simples decurso de prazo, constitui uma exceção à regra de que ao Legislativo cabe legislar e, como direito excepcional, é de interpretação estrita.

IX. A extensão dessa regra às proposições de iniciativa dos deputados e vereadores, além de desatender as razões que ensejaram a inclusão dessa regra na Constituição Federal, implica, no âmbito legislativo estadual e municipal, em negar validade ao princípio da independência e harmonia dos poderes, previsto no art. 6º da Constituição, cerceando o livre exercício dos poderes legislativos estadual e municipais, garantido no art. 10, inciso IV, alínea *c*, da mesma Constituição, propiciando à minoria impor sua vontade à maioria, já que subtrai do plenário, pelo simples decurso de prazo, a apreciação de seus propósitos, ao arrepio das regras constitucionais atinentes ao processo legislativo.

X. Assinale-se, consoante José Afonso da Silva — em *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*, Editora Revista dos Tribunais, 1964. p. 28 e seguintes — que o escopo do processo legislativo consiste na positivação do direito estatal, mas, para que esse desiderato seja alcançado, através das contradições de interesses representados pelas Câmaras Legislativas, numa síntese, que, a final, resultará na lei jurídica e, portanto, válida, devem ser observados os pressupostos desse processo que têm acento constitucional.

XI. Dentre esses pressupostos (op. cit. p. 30 e 37), figuram aqueles que atribuem a órgãos específicos a incumbência de elaborar as leis, decorrentes do princípio da divisão de poderes, a competência por matéria, os órgãos cooperadores da formação das leis, a iniciativa, sua titularidade, a discussão, votação, aprovação e veto dos pro-

jetos de lei, sem cuja observância, a rigor, não existirá o processo legislativo tal como concebido pela Constituição da República.

XII. Dessas regras, derivam os princípios gerais apontados pelo autor (op. cit. p. 37) a seguir sintetizados: da publicidade, da oralidade, da separação da discussão e votação, da unidade da legislatura, do exame dos projetos por comissões parlamentares.

XIII. A forma sumária, contida nos indicados dispositivos, faz, todavia, *tabula rasa,* a esses impostergáveis princípios constitucionais.

XIV. Ressalte-se, que a regra contida no art. 51 da Constituição da República, na qual, abusivamente, se louvaram os inquinados dispositivos, reveste-se do caráter de um direito excepcional, e, assim, consoante, ensina Carlos Maximiliano — em *Hermenêutica e aplicação do direito,* 6. ed. Freitas Bastos, 1957. p. 280 e seguintes — invocando DÔMAT, deve ser interpretada estritissimamente, pois, estabelecida por motivos e considerações particularíssimas, 'não se estendem além dos casos e tempos que designam expressamente'.

Tais são, Sr. Procurador-Geral da República, os fundamentos com que venho solicitar a Vossa Excelência a argüição de inconstitucionalidade do disposto no parágrafo segundo do art. 25 da Constituição Paulista e do parágrafo segundo do art. 31 do Decreto-lei Complementar Estadual nº 9, de 31 de dezembro de 1969, Lei Orgânica dos Municípios.

Tenho a honra de apresentar a Vossa Excelência os protestos de minha distinta consideração e elevado apreço" (fls. 3-11).

Solicitadas informações à Augusta Assembléia Legislativa do Estado, assim ela as expôs:

"Colendo Tribunal:

1. O Exmo. Sr. Procurador-Geral da República, atendendo a súplica do Exmo. Sr. Governador do Estado de São Paulo, oferece representação perante o Pretório Excelso, pretendendo seja declarada a inconstitucionalidade do § 2º do art. 25 da Constituição do Estado, assim como do § 2º do art. 31 do Decreto-lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969 (Lei Orgânica dos Municípios), adotando, como fundamento jurídico do pedido, as razões constantes da supramencionada súplica.

1.1 Entende o chefe do Executivo Estadual que os textos acima citados:

1º) Não se compadecem com o disposto nos arts. 51, § 3º, e 58 da Constituição da República, por fugirem ao modelo federal, imposto pelo art. 13, inc. III, da mesma Constituição.

2º) Implicam negação de validade do princípio da independência e harmonia dos Poderes, previsto no art. 6º e garantido no art. 10, inc. IV, alínea *c,* da Constituição da República: cerceiam 'o livre exercício dos Poderes legislativos estadual e municipais' e propiciam 'a minoria impor sua vontade à maioria', já que subtraem do Plenário, 'pelo simples decurso de prazo, a apreciação de seus propósitos, ao arrepio das regras constitucionais atinentes ao processo legislativo' (item IX da súplica).

2. À representada não parece que assim seja, como respeitosamente passará a expor, com a devida vênia.

3. Desde logo, seja lícito lembrar que o princípio federativo é, juntamente com o republicano, e o 'cerne inalterável' da Constituição, no dizer de Pontes de Miranda (*Comentários à Constituição de 1967*. t. III, p. 147.) É princípio que a Constituição não admite sequer a *tendência* à sua abolição (art. 47, § 1º). O princípio consagrado no art. 1º é intocável: 'O Brasil é uma República Federativa.' Vale dizer: aos estados-membros se conferem todos os poderes que explícita ou implicitamente não lhe sejam vedados (art. 13, § 1º).

3.1 Os estados-membros têm de observar os princípios consagrados na Lei Maior. No mais, são livres para se organizar e para se reger segundo as Constituições e as leis que adotarem (art. 13, *caput*).

3.2 Donde concluir-se que:

1º) o que não ferir princípio constitucional da União, na letra ou no espírito, pode conviver com a Constituição da República;

2º) todo e qualquer dispositivo da Constituição da República há de sofrer interpretação estritíssima, toda vez que possa *tender* à supressão de algum poder dos estados-membros, o que importa dizer, a Federação.

4. O § 2º do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, de 30.10.69, assim como o § 2º do art. 31 do Decreto-lei Complementar nº 9, de 31 de dezembro de 1969, mais não fazem do que transportar para o âmbito interno do Legislativo o que já existe no relacionamento Executivo-Legislativo, quanto ao processo de elaboração das leis. Constituem aplicação do espírito da Constituição da República, soprado no § 3º do seu art. 51, que considera aprovados, por decurso de prazo sem deliberação do legislativo, projetos de autoria do Executivo. Aí, sim, existe derrogação, *in casu*, do princípio da independência dos Poderes, consagrado no art. 6º. Como é derrogação, também, do mesmo princípio, o § 4º do art. 59, pelo qual se considera mantido o veto por decurso de prazo sem deliberação.

4.1 Quando, no entanto, é no seio do próprio Legislativo que tais fenômenos de aprovação por decurso de prazo ocorrem, como vislumbrar-se quebra do *princípio da independência dos Poderes*, qual se pretende na súplica? Em ponto nenhum, certamente.

4.2 Nem colhe o argumento segundo o qual seria permitir a imposição da vontade da minoria à maioria, como sustenta o Executivo. Ora, exatamente por ser maioria é que tal fato não poderá ocorrer, jamais. A maioria é que poderá impor sua vontade à minoria, como é do regime democrático, pura e simplesmente diligenciando no sentido de ser incluído o projeto da Ordem do Dia para discussão e votação. Além disso, o argumento prova demais, uma vez que não somente os integrantes da minoria podem apresentar projetos com prazo fatal de apreciação. Também os da maioria o podem fazer ...

5. Seja como for, no entanto, não é despiciendo lembrar que os dispositivos inquinados pelo Executivo de inconstitucionalidade na Constituição do Estado não foram positivados pelo Legislativo. Trata-se de dispositivos de uma Constituição promulgada pelo próprio Executivo, em 1969 (Emenda nº 2, de 30 de outubro).

5.1 Ademais, para promulgar essa Constituição, o Executivo nomeou comissão de juristas, por decreto de 20 de outubro de 1969, com o fim de apresentar o seu novo texto (*doc. nº 1*). Dessa comissão fizeram parte, sob a presidência do Prof. Hely Lopes Meirelles, o Prof. Miguel Reale, o Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, o Prof. Hélio Helene, aos quais ninguém poderá negar a posse de notório saber jurídico, além do saudoso e também grande conhecedor de direito Dr. João Antônio da Fonseca, assessor-chefe da Assessoria Técnico-Legislativo do Executivo do Estado. É, pois, dessa ilustre comissão a autoria do preceito constitucional impugnado, ou seja, o § 2º do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo.

5.2 Também o § 2º do art. 31 do Decreto-lei Complementar nº 9/69, como todo o decreto-lei, foi editado pelo Executivo e, pela similitude com o § 2º do art. 25 da Constituição do Estado, conta o mesmo patrocínio daqueles eminentes juristas.

6. Essas as informações que impendia à representada prestar, em respeito à lei e a esse colendo Supremo Tribunal Federal, de quem espera, *data venia*, pelas razões que acaba de expor, julgamento pela improcedência da Representação nº 1.119-4.

Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, aos 12 de maio de 1982" (fls. 20-24).

Reafirmando os termos da Representação, a douta Procuradoria-Geral da República, por seu Procurador Moacir Antonio Machado da Silva, com o aprovo do Prof. Inocêncio Mártires Coelho, eminente Procurador-Geral, assim opinou, *verbis*:

"Por solicitação do Senhor Governador de São Paulo, a presente representação argúi a inconstitucionalidade do § 2º do art. 25 da Constituição do Estado, assim como do § 2º do art. 31 do Decreto-lei Complementar estadual nº 9, de 31 de dezembro de 1969 (Lei Orgânica dos Municípios), que consideram aprovados os projetos de lei, de iniciativa de membros da Assembléia Le-

gislativa e das Câmaras Municipais, se esgotados os prazos previstos para apreciação, sem deliberação da respectiva Casa Legislativa.

2. É este o inteiro teor das disposições pertinentes à fixação de prazos e às regras de aprovação, grifadas as partes sobre que recai a argüição:

Constituição do Estado, art. 25, incisos I e II e § 2º:

'Art. 25. Respeitada a sua competência quanto à iniciativa, a Assembléia deverá apreciar:

I — em 120 dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um quarto de seus membros;

II — em 50 dias, os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um terço de seus membros, se o autor considerar urgente a matéria.

.....

§ 2º *Esgotados os prazos previstos neste artigo, serão os projetos considerados aprovados.'*

Decreto-lei Complementar nº 9, de 1969, art. 31, incisos I e II e § 2º:

'Art. 31. Respeitada sua competência, quanto à iniciativa, a Câmara deverá apreciar:

I — em 90 dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um quarto de seus membros;

II — em 40 dias os projetos de lei que contem com a assinatura de pelo menos um terço de seus membros, se seu autor considerar urgente a medida.

.....

§ 2º *Esgotados os prazos previstos neste artigo, sem deliberação da Câmara, serão os projetos considerados aprovados.'*

3. Entende o requerente, em resumo, que os dispositivos impugnados:

a) não se compadecem com o disposto nos arts. 51, § 3º, e 58 da Constituição da República, por fugirem ao modelo federal, imposto pelo art. 13, inciso III, da mesma Constituição;

b) implicam negação de validade ao princípio da independência e harmonia dos Poderes, previsto no art. 6º e garantido no art. 10, VIII, *c*, da Lei Maior, cerceando o livre exercício do Legislativo estadual e municipal, ao arrepio das regras constitucionais atinentes ao processo legislativo;

c) a aprovação de projetos de lei, pelo simples decurso de prazo, constitui uma exceção à regra de que ao Legislativo cabe legislar e, como tal, é de interpretação estrita.

4. Nas informações sustenta a eg. Presidência da Assembléia Legislativa que os estados-membros podem organizar-se e reger-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios consagrados na Lei Maior (Constituição, art. 13). Acrescenta que os dispositivos da Constituição Federal devem sofrer interpretação estrita, quando possam limitar o poder dos estados-membros. Refuta os demais fundamentos da argüição, com base nas seguintes considerações:

a) as disposições impugnadas apenas adotam para o âmbito legislativo o que já existe no relacionamento Executivo-Legislativo, quanto ao processo de elaboração das leis, segundo o art. 51, § 3º, da Constituição da República;

b) não há como vislumbrar-se ofensa ao princípio da independência dos Poderes, se o regime é adotado no âmbito exclusivo do Poder Legislativo.

5. Procede, a nosso ver, a representação.

O art. 13, inciso III, da Constituição Federal, estende aos estados-membros os princípios pertinentes ao processo legislativo. Como assinala José Afonso da Silva, trata-se de regra que se inclui entre as de controle federal sobre a organização das unidades federativas (Estado-membro na Constituição Federal, in *RDP, 16,* p. 17). Tais princípios aplicam-se obrigatoriamente também aos municípios, porque, embora sua autonomia venha definida na própria Lei Maior, sua criação e organização são da competência dos estados.

6. As disposições da Constituição Federal, por outro lado, por força de seu art. 200, ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos estados. A regra constitui inovação em relação ao

art. 188, do texto de 1967, pois este previa uma fase preliminar de adaptação das Cartas Estaduais às normas da Lei Fundamental. A incorporação tem precisamente o sentido de prevenir eventuais omissões dos estados na reforma de suas Constituições, em face do novo texto federal, e ainda o de corrigir desvios dos mandamentos de cumprimento obrigatório (cf. Raymondo Faoro, Excesso ..., in *Rev. de Dir. Público*, n. 7, p. 208).

7. É certo que a regra da incorporação não implicou paralisação do poder constituinte estadual, que procedeu à reforma de suas normas básicas, adaptando-as aos princípios obrigatórios da Carta Magna.

A autonomia dos estados-membros, com efeito, consiste na capacidade de auto-organização e de autogoverno, e, portanto, no poder de elaborar sua própria Constituição, de estabelecer seus princípios e normas fundamentais. Em face de nova ordem constitucional no âmbito federal, o processo de adaptação é inerente ao poder de elaboração ou de reforma das Constituições Estaduais. A expressão 'no que couber', contida no art. 200 da Lei Maior, já denota a necessidade de ajustamento aos princípios contemplados na Lei Suprema da Nação.

8. Nesse processo de adaptação há regras da Constituição Federal que não puderam ser seguidas inteiramente à risca, em face das diferenças entre a organização federal e a estadual ou municipal. Quanto a estas, as medidas de ajustamento da Carta Estadual ao paradigma federal, em atenção às peculiaridades das organizações estadual e municipal, são legítimas e razoáveis.

9. Fora dessas hipóteses, porém, os princípios da Constituição Federal não deixaram margem de liberdade ao legislador constituinte estadual, pois são considerados fundamentais ao controle federal. Entre estas regras se inserem, por exemplo, no tocante ao processo legislativo, as que definem a competência dos Poderes intervenientes, as relativas à iniciativa reservada e ao poder de emenda legiferante, bem como as referentes ao *quorum* para a aprovação dos atos legislativos.

10. No caso, o § 2º do art. 25 da Constituição do Estado e o § 2º do art. 31 da lei Orgânica dos Municípios consideram aprovados os projetos de lei de iniciativa de deputados estaduais, no âmbito da Assembléia Legislativa, e de Vereadores, nas Câmaras Municipais, se esgotados os prazos previstos para apreciação, sem deliberação das respectivas Casas Legislativas.

Verifica-se, portanto, de imediato, que tais dispositivos excepcionam princípios constitucionais, segundo os quais os projetos de lei só podem ser considerados aprovados se houver deliberação nesse sentido da Assembléia Legislativa ou das Câmaras de Vereadores.

11. Ora, se, por força do art. 43 da Constituição Federal, cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do presidente da República, dispor sobre todas as matérias de competência da União, torna-se evidente que à Assembléia Legislativa do Estado, com a sanção do governador, e às Câmaras Municipais, com a sanção dos prefeitos, incumbe o mesmo poder em relação às matérias da competência estadual e municipal, respectivamente.

12. Nessa definição constitucional de competência do Legislativo estão necessariamente contidas as prerrogativas exclusivas de deliberação e aprovação dos projetos de leis. E, por conseguinte, ressalvada exceção expressa e inequívoca no próprio texto supremo, impossível admitir a aprovação de qualquer projeto de lei, sem manifestação de vontade nesse sentido do próprio Corpo Legislativo.

13. E essas deliberações devem ser objeto de manifestação explícita do Órgão Legislativo, razão por que, salvo exceção constitucional, não é possível considerar-se aprovado um projeto por simples decurso de prazo. Com efeito, as deliberações da Casa Legislativa competente, salvo disposição constitucional em contrário, devem ser tomadas por maioria simples de votos, nos termos do art. 31 da Constituição Federal, *verbis*:

'Art. 31. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Câ-

mara serão tomadas por maioria de votos, presentes a maioria de seus membros.'

14. Não há, portanto, possibilidade de deliberação e, conseqüentemente, de aprovação de um projeto de lei, sem manifestação de vontade da maioria, se estiver presente a maioria dos membros do Corpo Legislativo. Em se tratando de ato de órgão colegiado, só poderia ser formado, aliás, pela convergência das manifestações de vontade de seus integrantes.

15. No processo de formação da lei, a aprovação do projeto, mediante manifestação de vontade do Corpo Legislativo, é condição de sua validade. Se a Constituição Federal exige a aprovação explícita do Poder Legislativo, nenhuma regra de hierarquia inferior pode suprir a falta de deliberação, no processo formativo do ato legislativo.

16. A exceção única ao princípio é a do § 3º do art. 51 da Constituição Federal, que considera aprovados os projetos de lei de iniciativa do chefe do Poder Executivo, desde que não haja deliberação do Poder Legislativo nos prazos fixados no mesmo artigo.

17. Ora, se inexiste a mesma ressalva na Lei Fundamental, quanto aos projetos de lei de iniciativa dos membros do Legislativo, o legislador constituinte estadual já não poderia validamente instituí-la no âmbito da respectiva unidade federativa. A regra do art. 51, § 3º, da Constituição, é de direito excepcional e, como lei, só se aplica aos casos que especifica.

18. Em relação aos projetos de lei de iniciativa dos membros do Congresso Nacional e, portanto — em face do disposto no art. 13 e seu inciso III da Constituição Federal — das Assembléias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, prevalecem os arts. 31 e 48 da mesma Constituição em toda sua plenitude.

19. Além do mais, embora as disposições impugnadas se refiram apenas aos projetos de lei de iniciativa de membros da Assembléia Legislativa e das Câmaras Municipais, é inteiramente procedente a alegação de infringência ao princípio da independência e harmonia dos poderes, a que os estados devem estrita observância, por força do disposto no art. 10, VII, alínea *c*, combinado com o art. 13, I, da Lei Maior. A aprovação por decurso de prazo, com efeito, limita a atividade das Casas Legislativas e pode envolver relações entre os Poderes, considerando-se que o Executivo pode sancionar leis, independentemente da aprovação explícita do Legislativo, com fundamento nos aludidos preceitos da Constituição do Estado e da Lei Orgânica dos Municípios.

20. Em face do exposto, o parecer é pela procedência da representação, declarada a inconstitucionalidade do § 2º do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e do § 2º do art. 31 do Decreto-lei Complementar estadual nº 9, de 31 de dezembro de 1969, porque infringentes dos arts. 43 e 31, combinados com o art. 13 e seu inciso III, bem como do art. 10, VII, alínea *c*, combinado com o art. 13, inciso I, todos da Constituição Federal" (fls. 28-34).

É o relatório, do qual a Secretaria extrairá cópias, remetendo-as aos Exmos. Srs. Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro Alfredo Buzaid (Relator):

1. Desde a implantação da República, o regime federativo brasileiro passou a ter conotações próprias, que o distinguem do de outros países. Quando se reuniu o Congresso Constituinte em 1891, a organização do Estado Federal suscitou largas e acaloradas polêmicas. Alguns, estando à frente Campos Sales, pregavam a doutrina ultrafederalista, segundo a qual os estados-membros eram entes soberanos. Em discurso proferido na Constituinte, Campos Sales, fazendo referência "a um acordo geral dos publicistas modernos", sustentou que "o Estado federativo é aquele que se caracteriza pela existência de uma dupla ordem soberana na tríplice esfera do poder público". (Cf. Raul Machado Horta, *A autonomia do estado-membro*. p. 79 e segs.). Rui Barbosa insurge-se, todavia, contra essa tendência e, em célebre discurso que proferiu no Congresso a 16 de dezembro de 1890, exprobou os excessos, dizendo:

"Ontem, de federação, não tínhamos nada. Hoje não há federação que nos baste. Essa escola não pensa, ao menos, no papel vivificador da União, relativamente aos estados, não sabe ver nela a condição fundamental da existência destes." (Rui Barbosa, *Obras completas*. v. XVII, t. I p. 151).

2. O Brasil não nasceu de uma Federação de estados, originariamente livres, soberanos, independentes. Antes de adotar o regime federativo, o Brasil era uno. Ao tempo do Império, incluiu a Constituição de 25 de março de 1824, entre as atribuições da Assembléia Geral, a de promover o bem geral da nação (art. 15, nº 9). O legislador viu o Brasil como um todo orgânico. Quando a República implantou a federação, os estados em que vieram a converter-se as antigas províncias tiveram que respeitar *os princípios constitucionais da União*. Dentre as regras de maior importância, inseridas na Constituição de 1891, ressai a do art. 63, que assim dispõe:

"Cada Estado reger-se-á pela Constituição e pelas leis que adotar, respeitados os princípios constitucionais da União."

Não tendo a Constituição de 1891 enumerado os princípios constitucionais da União, a matéria foi objeto de debates na doutrina, cabendo a Rui Barbosa o mérito de haver elaborado um elenco num trabalho que se tornou clássico (Rui Barbosa, Princípios constitucionais da União. Parecer. *Revista do Supremo Tribunal Federal*, v. VIII, p. 111 e segs.).

3. A Reforma Constitucional de 1926 timbrou de rigor em enunciá-los no art. 6º, II, letras *a* a *l*, autorizando o Governo Federal a intervir nos estados que os não acatassem. A idéia subjacente nessa orientação de política legislativa era a de preservar, no regime federativo, a unidade política da nação, de modo que cada Estado elaborasse a sua Constituição e leis, observados os princípios fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal.

Daí por diante a Constituição Federal brasileira de 1967 e a Emenda nº 1 de 1969 estabeleceram a obrigação de cada Estado-membro adaptar a sua Constituição ao modelo federal.

O art. 200 da Constituição de 1967 dispunha:

"Os Estados reformarão suas Constituições dentro em 60 dias, para adaptá-las, no que couber, às normas desta Constituição, as quais, findo esse prazo, considerar-se-ão incorporadas automaticamente às Cartas estaduais."

Sobreveio a Emenda nº 1, que manteve a mesma regra, alterando-lhe a redação:

"As disposições constantes desta Constituição ficarão incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos estados."

Este é um momento histórico na evolução do regime federativo no Brasil, porque assentou definitivamente o primado do modelo federal, a que devem compor-se as Constituições estaduais. O objeto da norma do art. 200 foi a uniformização política. "A Constituição Federal", escreve o ilustre Prof. Manuel Gonçalves Ferreira Filho, "impõe aos estados-membros uma ampla uniformização, deixando verdadeiramente muito pouco à sua auto-organização". (Manuel Gonçalves Ferreira Filho, *Comentários à Constituição brasileira*. Saraiva, 1975. v. III, p. 246).

4. Um dos pontos em que se revela absolutamente sensível a repercussão do modelo federal é no processo legislativo. A Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969, estatuiu:

"Art. 13. Os estados organizar-se-ão e reger-se-ão pelas Constituições e leis que adotarem, respeitados, dentre outros princípios estabelecidos nesta Constituição, os seguintes:

. . . . . .

III — o processo legislativo."

A doutrina nacional, em consenso que me parece unânime, sustenta que é obrigatória para os Estados a adoção das regras gerais concernentes ao processo legislativo estabelecido na Constituição Federal (Cf. José Afonso da Silva, *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. Ed. Rev. dos Trib., 1964. p. 30; Manuel Gonçalves Ferreira Filho, op. cit. v. I, p. 134).

5. Ora, preceitua a Constituição Federal:

"Art. 31. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria dos seus membros."

Segundo o processo legislativo federal, os projetos de leis são apresentados, discutidos e votados. A deliberação a seu respeito é da essência do Poder Legislativo. "No processo de formação da lei", observou o douto parecer da Procuradoria-Geral da República, "a aprovação do projeto, mediante manifestação de vontade do campo legislativo, é condição de sua validade. Se a Constituição Federal exige a aprovação explícita do Poder Legislativo, nenhuma regra de hierarquia inferior pode suprir a falta de deliberação no processo formativo do ato legislativo" (fls. 33).

6. A única exceção aberta a esse princípio é a do art. 51, § 3º da Constituição Federal, que se refere à aprovação de projeto de lei, de iniciativa do chefe do Poder Executivo, por decurso de prazo. Reza o referido preceito:

"Art. 51. O Presidente da República poderá enviar ao Congresso Nacional projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se o solicitar, serão apreciados dentro de 45 dias, a contar do seu recebimento na Câmara dos Deputados, e de igual prazo no Senado Federal.

. . . . . .

§ 3º Na falta de deliberação dentro dos prazos estabelecidos neste artigo e no parágrafo anterior, cada projeto será incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência, nas 10 sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, ao final dessas, não for apreciado, considerar-se-á definitivamente aprovado".

A novidade introduzida nesta norma constitucional está em abreviar o processo legislativo. Juiz dessa conveniência é o chefe do Governo Federal, que há de ter razões de sobejo para obter, sem delongas, a votação *expressa* ou *tácita* de projetos de lei de interesse público.

7. Salvo esse caso especial de aprovação *tácita*, que supõe sempre e necessariamente iniciativa do chefe do Governo Federal, em tudo o mais segue o processo legislativo a regra geral de que ao Poder Legislativo compete deliberar acerca de todos os projetos de lei, votando-os expressamente. O sistema vigorante em nosso direito constitucional é o de que a lei é um ato subjetivamente complexo, para cuja formação concorrem o Poder Legislativo e o Poder Executivo.

Ora, nos casos que constituem objeto desta Representação nº 1.119-4, o parágrafo 2º do art. 25 da Constituição e o parágrafo 2º do art. 31 da Lei Orgânica dos Municípios consideram aprovados os projetos de lei respectivamente de deputados e vereadores, uma vez exaurido o prazo para a sua votação, sem que as casas legislativas onde foram apresentados tivessem deliberado a respeito. Em outras palavras: os referidos preceitos atribuem aos representantes do povo o que a Constituição Federal reservou exclusivamente a projetos do chefe do Executivo.

Ora, o legislador estadual não pode ampliar o que o legislador federal restringiu, concedendo aprovação *tácita* a projetos de lei de deputados e vereadores, quando a Constituição da República só a admite a projetos de lei de iniciativa do chefe do Governo. Pode, é certo, consagrar no direito estadual o sistema do decurso de prazo, tratando-se de projeto de lei de iniciativa do chefe do Executivo. Aí estaria observando o modelo federal, como ficou reconhecido na Representação nº 1.026, de que foi Relator o eminente Ministro Moreira Alves; não, porém, estender como regra a deputados e vereadores o que a Constituição Federal admitiu, como exceção, ao chefe do Executivo.

Por todo o exposto, julgo procedente a Representação, para declarar inconstitucionais o parágrafo 2º do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo e o § 2º do art. 31 do Decreto-lei Complementar estadual nº 9, de 31 de dezembro de 1969, por violarem os arts. 43 e 31, combinados com o art. 13, III da Constituição da República.

É o meu voto.

EXTRATO DA ATA

Rp. 1.119-4 — SP — Rel.: Min. Alfredo Buzaid. Rpte.: Procurador-Geral da República. Rpda.: Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo.

Decisão: julgou-se procedente a Representação e declarou-se a inconstitucionalidade do parágrafo 2º, do art. 25 da Constituição do Estado de São Paulo, e do parágrafo 2º, do art. 31 do Decreto-lei Complementar estadual nº 9, de 31 de dezembro de 1969, unanimemente. Votou o presidente. Plenário, 18.8.82.

Presidência do Sr. Ministro Xavier de Albuquerque. Presentes à sessão os Srs. Ministros Djaci Falcão, Cordeiro Guerra, Moreira Alves, Soares Muñoz, Decio Miranda, Rafael Mayer, Néri da Silveira, Alfredo Buzaid e Oscar Corrêa. Procurador-Geral da República, Prof. Inocêncio Mártires Coelho.