O PROCESSO LEGISLATIVO DOS ESTADOS E MUNICÍPIOS

(Especialmente à luz da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal)

MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO*

1. O Estado brasileiro segundo a Constituição vigente. 2. O processo legislativo dos estados e municípios. 3. A elaboração de emenda constitucional. 4. Lei complementar. 5. Lei ordinária. 6. Lei delegada. 7. Lei orçamentária. 8. Decreto legislativo. 9. Resolução. 10. Conclusão.

1. *O Estado brasileiro segundo a Constituição vigente*

A Constituição brasileira define o Estado como federativo (art. 1.º). O Brasil é, assim, por definição constitucional, um Estado federal. Entretanto, o exame das normas que estatuem e circunscrevem a autonomia dos estados-membros revela que a federação brasileira, se merece ser considerada uma federação, oferece tais peculiaridades que pode ser vista como o modelo de um tipo novo: o do *federalismo de integração*. É esta a conclusão a que chega Alfredo Buzaid, no importante estudo *O Estado federal brasileiro*.[1]

Tal federalismo pode ser encarado como um último estágio, num processo evolutivo centrípeto, que leva de volta o Estado brasileiro à condição de unitário. Caracteriza-o, segundo o citado — e autorizado — intérprete, a preponderância da União. Como diz expressamente, este federalismo de integração "supera" o federalismo cooperativo "ao atribuir à União maior soma de poderes para *dirigir a política nacional*" (grifo nosso).[2]

* Professor titular de direito constitucional na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo.

1 Brasília, Ministério da Justiça, 1971.

2 Id. ibid. p. 40.

É certo que os estados continuam autônomos. Mas a autonomia, no sentido restrito do termo (que é o aplicável à condição dos estados-membros de um Estado federal), não significa mais do que a autodeterminação dentro de círculo de competências delimitado por poder mais alto, pelo poder soberano. Na Constituição federal, concretamente falando. Recorde-se a lição de Mortati: "Reservado, pois, ao Estado o atributo de soberano, autonomia significa poder de autodeterminação a ser exercido de modo independente, contudo nos limites consentidos pela lei superior do Estado."[3]

A referência à autonomia, portanto, não configura, por si só, um campo de autodeterminação. E tanto assim é que a doutrina brasileira fala de autonomia para caracterizar a condição do estado-membro e para caracterizar a do município. Quanto a este, aliás, a própria Constituição federal é expressa ao atribuir-lhe autonomia (Cf. art. 10, VII, *e;* art. 15).

Obviamente, todavia, a autonomia do estado-membro e a do município importam em pontos comuns: o governo próprio, com função legislativa e administrativa, não subordinados ao governo central, defluindo suas competências diretamente da Constituição federal (basicamente, para os estados, do art. 13; para os municípios, do art. 15). Diferem num ponto essencial: a auto-organização com que contam os estados e não contam os municípios. Com efeito, os estados se estruturam consoante uma constituição, que livremente estabelecem, por um poder constituinte próprio (embora derivado e não originário), na esfera deferida pela Constituição brasileira (art. 13, *caput).* Já os municípios têm sua organização fundamental outorgada pela lei, pelo direito estadual (art. 14, § único). É verdade que esta lei deve necessariamente respeitar o que a própria Constituição federal reserva aos municípios, como se infere do art. 15.

Na prática, essa diferença quanto ao estabelecimento da estrutura fundamental se atenua quando se apreende que, na Constituição em vigor, a organização estadual é largamente preordenada, a ponto de à auto-organização estadual não restar mais que a definição de pormenores. De fato, enquanto a primeira Constituição federativa limitava a auto-organização dos estados, obrigando-os apenas ao respeito dos "princípios constitucionais da União", que nem sequer enunciava (1891, art. 63), a atual faz com que o "direito constitucional dos estados" incorpore — "no que couber" — "as disposições constantes desta Constituição" federal (art. 200).

As constituições anteriores — 1891, inclusive com as emendas de 1926, 1934, 1937, 1946 — impunham certos princípios aos estados, que deviam adotá-los em suas constituições e leis, sob pena de intervenção federal (1891, art. 6.º, nitidamente após as emendas de 1926; 1934, art. 12; 1937, art. 9.º; 1946, art.

[1] Mortari, Constantino. *Istituzioni di diritto pubblico*. 7. ed. Pádua, Cedam, 1967. t. 2, p. 694.

7.º). A Constituição de 1967, na sua redação primitiva, deu um passo adiante. No art. 10, VII, seguiu enunciando princípios obrigatórios para os estados, cujo descumprimento seria sancionado pela intervenção federal. Contudo, no art. 13 já impunha a adoção das normas federais sobre determinadas matérias, não mais sob a sanção da intervenção federal, e sim prevendo a sua incorporação automática às Cartas estaduais, se, no prazo de 60 dias de sua vigência, o poder constituinte dos estados não as incluísse nas respectivas constituições (art. 188).

A Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969, ao dar nova redação à Constituição, foi mais longe. Manteve, sim, a obrigatória observância dos chamados princípios constitucionais da União, sob pena de intervenção federal (art. 10, VII), impôs a obediência a normas federais sobre determinadas matérias, conforme decorre do art. 13, todavia dispensou o prazo de adaptação que a redação primitiva concedia, antes que esse direito federal se incorporasse automaticamente à Constituição do estado. No art. 200, pura e simplesmente, estabeleceu que "as disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos estados".

Deflui desse art. 200 a recepção imediata do direito constitucional federal, "no que couber", ao direito constitucional estadual. Quer dizer, o direito constitucional estadual que discrepa do que vem a estabelecer o direito constitucional federal, não só perde a vigência como tem seu conteúdo substituído pelo deste, de imediato, antes mesmo que o poder constituinte estadual tenha o tempo de copiá-lo. Copiá-lo sim, porque não pode adaptá-lo, porque simplesmente o registra na constituição estadual, já que mesmo sem esse registro *é* direito constitucional do estado.[4]

Onde cabe essa incorporação imposta pelo art. 200?

Não faz dúvida que no campo explicitado pelo art. 13.

2. *O processo legislativo dos estados e municípios*

Entre as normas federais que enumera o art. 13 e que, segundo se apontou, se impõem aos estados, estão as concernentes ao processo legislativo. É o que está no art. 13, III.

Assim, o direito constitucional estadual não pode afastar-se, no tocante ao processo legislativo, do direito constitucional federal. De certa forma, o processo legislativo dos estados *é* o processo legislativo da União, como claramente se infere da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, adiante apon-

[4] Ver Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *O Poder Constituinte*. São Paulo, Bushatsky, 1974. p. 192 e segs.

tada. Sofre apenas as alterações resultantes da própria condição de estado-membro, ou da estrutura de seu Poder Legislativo, que é unicameral.

Note-se, todavia, que o próprio art. 200, no seu parágrafo único, proíbe que os estados (e conseqüentemente os municípios) adotem como espécie normativa o decreto-lei. Esta é a exceção, expressa e única, à recepção pelo direito estadual do processo legislativo definido na Constituição federal.

E se o direito constitucional estadual a propósito do processo legislativo coincide, *mutatis mutandis*, com o processo legislativo da União, o processo legislativo dos municípios se sujeita obviamente a esse mesmo padrão. De fato, o direito que estrutura o município é o estadual, que, nesse passo, não pode afastar-se do direito federal.

O estudo do processo legislativo dos estados e municípios só importa, portanto, no exame do *mutatis mutandis*, como pitorescamente se poderia dizer. Para isto, o guia necessário é a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que registra, e resolve, as dúvidas surgidas, os conflitos de interpretação, enfim os problemas que o tema levanta.

Em linhas gerais, o Supremo Tribunal Federal exige que os estados sigam rigorosamente o padrão federal. Di-lo, com todas as letras, o Ministro Moreira Alves, no julgamento do Recurso Extraordinário n.º 86.292: "Exigimos sempre, no processo legislativo, a observância rígida do disposto na Constituição federal" (*RTJ* 93/659). No mesmo sentido, está o voto do Ministro Xavier de Albuquerque, na Representação n.º 1.010-PR, que não só aponta que "os estados não se podem afastar das linhas mestras do processo legislativo estabelecido na Constituição" brasileira, como sublinha que isto se aplica, por via de conseqüência, aos municípios, regidos que são estes pelo direito estadual (*RTJ* 91/402). Assinala o ilustre ministro: "Não se pode supor que os estados, submissos a tais paradigmas quando cuidam de sua própria organização, deles se libertem quando tratem, como lhes cabe, de organizar seus municípios e de lhes disciplinar o processo legislativo."

3. *A elaboração de emenda constitucional*

Como é sabido, a primeira modalidade normativa prevista no art. 46 da Constituição brasileira, que abre a seção dedicada ao processo legislativo, é a *emenda constitucional* (item I). E os arts. 47, 48 e 49 disciplinam o seu estabelecimento no plano federal. Esses textos sofreram, depois da Emenda n.º 1 de 1969, algumas alterações, trazidas pela Emenda n.º 8, de 14 de abril de 1977, pela Emenda n.º 11, de 13 de outubro de 1978, e pela Emenda n.º 22, de 29 de junho de 1982.

Decorrem da Constituição federal pontos nitidamente obrigatórios no plano estadual. Primeiro, a iniciativa de emenda pode provir de membros do Legisla-

tivo — quando haverá de ser um ato coletivo, subscrita a proposta por um terço de seus membros (art. 47, I, combinado com o § 3.º). Segundo, essa iniciativa também compete ao chefe do Executivo estadual (art. 47, II). Terceiro, nenhuma emenda poderá ser apreciada na vigência de estado de sítio ou estado de emergência (art. 47, § 2.º). Quanto a este último ponto, parece-me que a Constituição veda a aprovação da emenda durante estado restritivo das liberdades públicas. Não colhe a simples apresentação de emenda.[5]

No tocante à iniciativa, existe importante jurisprudência do Supremo Tribunal Federal. Esta entende que, nos casos em que a iniciativa de lei ordinária é, pela Constituição federal, reservada ao chefe do Executivo (art. 57, v. *infra*), é vedada a apresentação por membros do Legislativo de emendas que disponham sobre essa matéria. Vários são os acórdãos nesse sentido: Rep. n.º 982-SP, rel. Ministro Soares Muñoz (*RTJ* 97/36); Rep. n.º 983-SP, rel. Rafael Mayer (*RTJ* 91/761); Rep n.º 1.027-SP, rel. Ministro Djaci Falcão (*RTJ* 96/55), havendo neste caso a discordância do Ministro Xavier de Albuquerque, o qual, entretanto, não manifestara discrepância nos julgamentos anteriores; Rep. n.º 1.080-SP, rel. Ministro Soares Muñoz (*DJU*, 5.3.82, p. 1.549), em cuja ementa se lê, *in fine:* "O poder constitucional dos estados-membros não é originário nem absoluto, mas derivado, restrito e subordinado, de sorte que a ele não é facultado, através de emendas constitucionais, editar normas contrárias à competência que a Constituição da República estabelece para cada um dos Poderes da União"; Rep. n.º 1.061-SP, rel. Ministro Clóvis Ramalhete (*DJU*, 6.8.82, p. 7.347), onde está: "Não afasta o vício de iniciativa, na ordem estadual, o fato da criação da norma por via de emenda constitucional e não de lei ordinária." etc.

Note-se que a renovação de proposta de emenda constitucional de iniciativa parlamentar exige não apenas um terço mas a maioria absoluta dos membros da Casa, desde que na mesma sessão legislativa (art. 58, § 3.º da Constituição federal).

Igualmente, é norma eficaz no plano estadual a exigência, para a aprovação de emenda, do voto favorável de dois terços dos membros da Assembléia Legislativa (art. 48, com a redação que lhe deu a Emenda n.º 22 citada). Recorde-se que, na Emenda n.º 1, era exigida essa mesma maioria de dois terços, requisito este que, por força da Emenda n.º 8, foi abaixado para maioria absoluta, voltando com a Emenda n.º 22 a exigência de dois terços.

Enfim, a Mesa da Assembléia Legislativa é que há de promulgar a emenda constitucional estadual (em decorrência do art. 49 da Lei Magna brasileira).

[5] Ver Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Comentários à Constituição brasileira.* 4. ed. São Paulo, Saraiva, 1983. p. 271.

4. *Lei complementar*

No direito federal, a lei complementar se define pela combinação de um elemento formal e de um elemento material. Quer dizer, não cabe lei complementar senão nas matérias para as quais ela é prevista pela Constituição. E só é lei complementar a que for adotada na forma prescrita pelo art. 50 da Constituição, isto é, se for aprovada pelo voto da maioria absoluta dos membros das duas Casas do Congresso Nacional.[6]

Disto resulta que a lei complementar no plano estadual há de ser aprovada pelo voto da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa (requisito formal decorrente do art. 50). Entendem, juristas, como o Prof. Inocêncio Mártires Coelho, hoje procurador-geral da República, que isso não exclui a aprovação por decurso de prazo.[7] Mas em sentido contrário é a manifestação da maioria dos juristas.[8]

Entretanto, não é qualquer lei aprovada por maioria absoluta que toma o caráter intrínseco de lei complementar, apenas a que tem matéria constitucionalmente reservada a essa espécie normativa. É aqui a opinião de toda a doutrina.[9] A lei para ser verdadeiramente lei complementar tem de ter matéria de lei complementar.

No entendimento jurisprudencial, o direito estadual não é livre de atribuir à matéria que entender o caráter de lei complementar. Não o pode fazer a propósito de matérias para as quais o direito federal não reclama lei complementar. É o que resulta da Rep. n.º 1.010-PR, já referida, relatada pelo Ministro Xavier de Albuquerque. Ou seja, resulta do art. 200 da Constituição um *princípio de simetria,* em virtude do qual há de existir um paralelismo entre a previsão de lei complementar no plano estadual (portanto, de exigência de maioria absoluta para a aprovação) e o direito federal.[10]

Encarada na sua elaboração, a lei é, no direito pátrio, um ato complexo. Em princípio, resulta da fusão da vontade do Congresso Nacional com a do presidente da República; aquele a define em seu conteúdo, na deliberação, este a aceita, na sanção. Assim, como está no conceito, há duas vontades "tendentes

[6] Ver Ferreira Filho, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo.* São Paulo, Saraiva, 1968. n.os 157 e 158.

[7] As prerrogativas do Poder Legislativo e a aprovação de leis por decurso de prazo. *Revista Inf. Legislativa,* (73):75.

[8] *Do Processo...* op. cit. n.º 158. Ver também Ataliba, Geraldo. *Lei complementar na Constituição.* São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1971. p. 46; Bastos, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional,* 5. ed. São Paulo, Saraiva, 1982. p. 164; Silva, José Afonso da. *Aplicabilidade das normas constitucionais.* 2. ed. 1982. p. 240; Pontes de Miranda. *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda nº 1 de 1969.* São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1970, t. 3, p. 155, etc.

[9] Cf. os autores citados na nota anterior.

[10] Ver. sobre a simetria, por exemplo, o acórdão do Supremo Tribunal Federal na Rep. nº 1.050-60, rel. Ministro Soares Muñoz (*RTJ* 104/57).

a um mesmo fim (que) se fundem numa só vontade declarada, idônea a produzir determinados efeitos jurídicos que não poderiam de modo algum produzir-se, se faltasse tal concurso de vontades".[11]

Por sua vez, a lei estadual e a lei municipal hão de resultar da fusão da vontade do Legislativo (a Assembléia Legislativa ou a Câmara de Vereadores) e a do chefe do Executivo (governador do estado ou prefeito municipal).

Isto que é patente no próprio texto constitucional, relativamente à lei ordinária, aplica-se à lei complementar. A lei complementar, portanto, se aperfeiçoa depois da intervenção do chefe do Executivo, não pela mera aprovação pelo Legislativo. Tal deflui da referência constante do art. 50, da Constituição federal, que submete a lei complementar ao processo de elaboração da lei ordinária, ressalvada a exigência de maioria absoluta.[12] Não assiste razão, pois, a Pontes de Miranda, que sustentou que a lei complementar se aperfeiçoa simplesmente pela aprovação pelo Poder Legislativo.[13]

É verdade que, por uma nova deliberação, por maioria de dois terços, o projeto de lei que não obteve a sanção do chefe do Executivo pode ser definitivamente aprovado; pode, portanto, aperfeiçoar-se, tornando-se lei, apesar do veto. É o que dispõe o art. 59, § 3.°, da Constituição brasileira, sempre a propósito da lei ordinária, mas fixando norma também aplicável à lei complementar.

5. *Lei ordinária*

Além do que se apontou, cabem algumas observações mais pormenorizadas a respeito da lei ordinária considerada em sua elaboração. Ponha-se de lado o óbvio registro de que, sendo unicameral a estrutura do Legislativo estadual ou municipal, tudo o que na Constituição federal provém do caráter bicameral do Legislativo, não se pode aplicar ao processo legislativo estadual e municipal. Assim, por exemplo, as disposições sobre a revisão de projetos aprovados numa câmara por parte de outra (art. 58, §§ 1.° e 2.°).

Quanto à iniciativa, em primeiro lugar. Aplica-se em favor do Executivo estadual ou municipal a reserva de iniciativa relativa às matérias enumeradas no art. 57 da Constituição em prol do Executivo federal, no tocante às questões que caem no seu âmbito de competência. Destarte, cabe ao governador ou ao prefeito a iniciativa quanto a projetos que versem matéria financeira, criem cargos, funções ou empregos públicos ou aumentem vencimentos ou a despesa pública,

[11] Lucifredi, Roberto. Atti complessi. In: *Novíssimo digesto italiano*. 3. ed. Turim, 1957.
[12] Cf. Ferreira Filho, M. G. *Do processo*... op. cit. nº 158.
[13] Ver *Comentários à Constituição de 1946*. Rio de Janeiro, Borsoi, 1962. t. 8, p. 177; *Comentários à Constituição de 1967*. São Paulo, Rev. dos Tribunais, 1970. t. 3, p. 140.

disponham sobre servidores públicos, seu regime jurídico, provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria de funcionários. E ao governador, a dos que fixem ou modifiquem os efetivos da Polícia Militar.

Recorde-se que, pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal já mencionada, sobre tais matérias, nem por emenda constitucional pode o Legislativo dispor (ver *RTJ* 97/36, 91/761, 96/55 etc.).

É certo que, por simetria com o art. 56 da Constituição, a iniciativa, excetuadas as matérias reservadas, se abre ao chefe do Executivo e a qualquer membro do Legislativo. E, no plano estadual, aos tribunais com jurisdição em todo o estado. Aqui, em consonância com o art. 115, II, ou seja, no tocante à criação de cargos nos seus serviços, à extinção deles, e à fixação dos respectivos vencimentos.

Com referência aos projetos que resultam de iniciativa reservada do chefe do Executivo ou relativos à organização dos serviços administrativos dos Tribunais, o poder de emenda dos membros do Legislativo é delimitado pela regra constante do art. 57, parágrafo único, da Constituição. Ou seja, fica também no plano estadual e no municipal proibida a emenda que aumente a despesa. Neste sentido, cabe citar o acórdão do Supremo Tribunal na Representação n.º 1.039-SP, relatada pelo Ministro Decio Miranda (*RTJ* 97/52). E indiretamente muitos outros acórdãos (por exemplo, na Rep. n.º 1.051-GO, rel. Ministro Moreira Alves, *DJU*, 15.5.81, p. 4.428).

A renovação de projeto de lei de iniciativa parlamentar, na mesma sessão legislativa, é ato coletivo. Só pode ser feita pela maioria absoluta dos membros da Casa (art. 58, § 3.º da Constituição federal).

Quanto à deliberação, em segundo lugar. No direito federal, postas de lado as decorrências do bicameralismo, a deliberação sobre os projetos de lei, que cabe ao Congresso Nacional, pode ser expressa ou tácita.

Aquela importa na tomada de votos, regida pelo art. 31 da Constituição, que reza: "Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Câmara serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria de seus membros." Destarte, a Lei Magna reclama um *quorum* de deliberação: a presença da maioria dos membros da Casa, e um *quorum* de aprovação: a maioria dos votos apurada dentre os presentes. Deve-se considerar que a norma do art. 31, como regra que é de deliberação, aplicável à apreciação de projetos de lei, integra o processo legislativo federal, portanto é eficaz no direito estadual. Assim, o projeto de lei estadual, ou municipal, estará aprovado quando obtiver a maioria dos votos, presente a maioria dos membros da Assembléia, ou da Câmara municipal.

Como já se apontou, a lei complementar reclama para a aprovação a maioria dos membros de cada Câmara do Congresso, e, pois, conforme o caso, a

maioria absoluta dos votos dos membros da Assembléia Legislativa. Mas afora o caso de lei complementar, cumpre indagar, pode o direito estadual exigir maioria qualificada (maioria absoluta ou maioria de dois terços, por exemplo) para a aprovação de projetos de lei sobre determinadas matérias? A resposta é negativa. Isto romperia com o princípio de simetria decorrente do art. 200 da Constituição brasileira. Esta é exatamente a tese adotada pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento da Rep. n.º 1.010-PR, relatada pelo Ministro Xavier de Albuquerque. Nesta decisão, fulminou-se como inconstitucional o preceito da Lei Orgânica dos Municípios do Paraná que exigia "*quorum* de dois terços para a aprovação, pelas Câmaras municipais, de matérias compreendidas na sua função legislativa ordinária" (*RTJ* 91/402).

O caso típico de deliberação tácita é o de aprovação por decurso de prazo sem manifestação expressa em contrário por parte do Legislativo. A Constituição brasileira a prevê, sob duas modalidades, no art. 51: uma, desconcentrada, em que o projeto é apreciado sucessivamente pelas Casas do Congresso (art. 51, *caput*); outra, concentrada, em que a deliberação é atribuída ao Congresso Nacional, em sessão conjunta (art. 51, § 2.º). Dada a estrutura unicameral do Legislativo estadual e municipal, essa distinção é irrelevante para o processo legislativo que neles se desenrola. É verdade que, por aplicação do direito federal, se poderiam prever dois prazos para a deliberação, sob pena de aprovação tácita, nos planos estadual e municipal. Um de 45 dias, normal; e outro, urgente, de 40 dias.

Aplica-se ao processo legislativo dos estados e municípios o que está no art. 58, § 2.º, da Constituição brasileira. Ou seja, será tido por rejeitado, e conseqüentemente arquivado, o projeto de lei que, no mérito, receber parecer contrário das comissões a que tiver sido disrtibuído.

Na Constituição brasileira, somente projetos de iniciativa do chefe do Executivo podem ser sujeitos a prazo de deliberação, sob pena de aprovação tácita (art. 51 da Constituição). Por isso, o direito estadual não pode prever o mesmo para projetos de iniciativa de membros do Legislativo. Assim é o entendimento do Supremo Tribunal Federal, manifestado na Rep. n.º 1.119-SP, relatada pelo Ministro Alfredo Buzaid (*RTJ* 104/499).

Quanto ao veto, em terceiro lugar. A Constituição brasileira prevê que, aprovado o projeto pelo Congresso Nacional, é ele submetido ao presidente da República (art. 59). Nesta ocasião, caberá ao chefe do Executivo sancionar o projeto, se com ele concordar; ato este — a sanção — que transforma o projeto em lei, aperfeiçoando o processo legislativo propriamente dito. Ou, entendendo-o, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á. Para isto, tem o prazo de 15 dias úteis, findo o qual, sem a ocorrência do veto, terá sancionado tacitamente o projeto. O veto, ademais, deverá ser comunicado

dentro de 48 horas ao presidente do Senado Federal, por ser este o presidente da Mesa que dirige os trabalhos do Congresso Nacional (art. 29, § 3.º). Em decorrência do veto, o projeto deve ser reapreciado pelo Congresso Nacional, que para tanto possui o prazo de 45 dias. O veto estará mantido, quer dizer, o projeto não vingará, a menos que votem favoravelmente ao mesmo, em sessão pública, no curso do referido prazo, dois terços dos membros de cada uma das casas legislativas.

Tudo isto se aplica, *mutatis mutandis*, ao processo legislativo estadual e municipal, como é curial. Assim, aprovado o projeto pela câmara estadual ou municipal, subirá ele ao chefe do Executivo, que o sancionará, expressa ou tacitamente, ou o vetará, total ou parcialmente, por motivo de inconveniência ou de inconstitucionalidade. Neste caso, a câmara poderá superar o veto, se aprovar o projeto por maioria de dois terços (ou a parte vetada) mas deverá fazê-lo dentro em 45 dias, pois o decurso desse prazo importa em manutenção do veto. Ou seja, em arquivamento do projeto.

A respeito do veto, cabe chamar a atenção de que não mais prevalece a Súmula n.º 5 do Supremo Tribunal Federal. Está nesta: "A sanção do projeto supre a falta de iniciativa do Poder Executivo." Com efeito, várias decisões mais recentes de nossa Corte Suprema rejeitam a tese de que, iniciado o processo legislativo por quem não o podia fazer na matéria específica (isto é, em matéria reservada a outro titular) — em geral propostas que aumentam a despesa pública oriundas de parlamentar — o vício estaria sanado, desde que o titular da iniciativa reservada — o chefe do Executivo — sancionasse, no devido momento, o projeto. Assim, está na Rep. n.º 890-GB, relatada pelo Ministro Oswaldo Trigueiro, em cuja ementa se lê: "A sanção não supre a falta de iniciativa, *ex-vi* do disposto no art. 57, parágrafo único, da Constituição, que alterou o direito anterior" (*RTJ* 69/626). Da mesma forma decidiu-se na Rep. n.º 1.051-GO, relatada pelo Ministro Moreira Alves (*DJU*, 15.5.81, p. 4.428).

Por outro lado, apreciando a Rep. n.º 967-SP, com base no voto do Ministro Soares Muñoz, a mais alta Corte brasileira deu por inconstitucional preceito da Constituição paulista que prescrevia dever o veto parcial "abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item, ou a alínea". Com isso admitiu o veto de palavras isoladas no texto do projeto. Este julgamento registra que, embora a Emenda Constitucional n.º 17, de 26 de novembro de 1965, tenha dado nova redação ao § 1.º do art. 70 da Constituição de 1946, dando ao veto parcial o âmbito mínimo que lhe impunha a regra impugnada da Constituição de São Paulo, que o art. 62, § 1.º, da Constituição de 1967 tenha mantido essa redação, a Emenda Constitucional n.º 1, de 17 de outubro de 1969, art. 59, § 1.º, eliminou essa norma. Ou seja, readmitiu o veto de palavra isolada. E, por força do art. 13, III, combinado com o art. 200 da Constituição brasileira, isso igualmente deveria ser aceito pelo direito estadual (*RTJ* 87/14).

6. *Lei delegada*

O parágrafo único do art. 200 da Constituição brasileira expressamente permite que os estados federados adotem o "regime de leis delegadas". "As Constituições dos estados *poderão* adotar o regime de leis delegadas" (grifei), diz a primeira parte desse preceito. Há, portanto, uma permissão, o que significa, como exceção, que a previsão de leis delegadas fica a talante do direito constitucional estadual, não sendo as normas federais a elas correspondentes automaticamente incorporadas à constituição do estado. Pode esta, portanto, admiti-las ou não, mas, obviamente, se as admitir, tem de, obrigatoriamente, repetir o que a propósito vem na Constituição da República.

Conseqüência disto, adotada pelo estado a legislação delegada, é não poder ser objeto de delegação projeto concernente "a organização dos juízos e tribunais", bem como às "garantias da magistratura" (na medida em que isto possa cair no âmbito normativo das entidades federadas), em decorrência do art. 52, parágrafo único, I, da Lei Magna brasileira. Nem podem ser delegadas as matérias de competência privativa da câmara.

Entretanto, como esta Constituição distingue diversas modalidades de delegação, sempre pode o direito estadual admitir uma delas sem ter de aceitá-las todas, jamais se afastando — insista-se — em relação à aceita, do paradigma federal.[14]

De fato, a Constituição do Brasil prevê a delegação do poder de elaborar normas do Congresso Nacional para o presidente da República (art. 52, *caput*, combinado com o art. 54, *caput*). Esta é a típica lei delegada. Expressamente autorizado pelo Congresso Nacional, por meio de resolução que especificará a matéria da delegação, os padrões a serem respeitados, o termo *a quo* e *ad quem* da delegação, o chefe do Executivo edita a lei delegada, como tal vigente e eficaz.

Mas, em certos casos, a delegação reclama que, uma vez preparado o texto, o chefe do Executivo o submeterá à apreciação do Legislativo, que sobre ele se manifestará "em votação única, vedada qualquer emenda" (art. 54, parágrafo único).

Igualmente, a Constituição federal prevê a chamada delegação *interna corporis* (art. 52, *caput*, e 53). Ou seja, a delegação pelo Legislativo do poder de deliberar sobre projeto, a comissão especial (e no âmbito de cada uma de suas Casas a comissão da câmara). Neste caso, o projeto aprovado pela Comissão, antes de ser enviado à sanção, deve ser publicado, para que, no prazo de 10

[14] Cf. Ferreira Filho, M. G. *Do processo*... op. cit. n.os 140, 141, 142 e 143.

dias, a maioria dos membros da mesma ou um quinto de qualquer das Casas do Congresso, eventualmente requeira a sua apreciação pelo plenário. Disto decorre que, no processo legislativo estadual ou municipal, admitida a delegação *interna corporis*, esta poderá ser feita a comissão especial ou a comissão permanente, mas sempre a deliberação desta só se imputa ao Legislativo, decorridos os 10 dias referidos, dentro dos quais um quinto dos membros da Casa, ou a maioria dos membros da comissão, poderá requerer a deliberação pelo plenário.

7. *Lei orçamentária*

A Constituição federal não prevê a lei orçamentária como uma modalidade específica de ato normativo, como os enumerados no art. 46. Entretanto, tem normas especiais sobre sua elaboração, que estão no art. 66.

Resulta deste que a iniciativa do projeto é reservada ao chefe do Executivo; deve ser exercida até quatro meses antes do início do exercício financeiro seguinte. Decorre mais que o chefe do Executivo pode, durante a tramitação do projeto, enviar mensagens que o emendem, que os membros do Legislativo apenas podem oferecer emendas (que não importem em aumento de despesa, *ex-vi* do art. 57) no âmbito da comissão constituída para examinar o projeto, que o pronunciamento da comissão sobre essas emendas será conclusivo, salvo se um terço dos membros do Legislativo requerer a votação em plenário da emenda, aprovada ou rejeitada pela comissão. Enfim, a deliberação deverá estar terminada até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro. E, o que é mais importante, o Legislativo não pode rejeitar o orçamento (conquanto possa alterá-lo), eis que, "se, até 30 dias antes do encerramento do exercício financeiro, o Poder Legislativo não o devolver para sanção, será promulgado como lei".

Tudo isto se impõe aos estados, e, portanto, aos "seus" municípios, segundo resulta do entendimento do Supremo Tribunal Federal. É isto que está na Rep. n.º 877-SP, relatada pelo Ministro Thompson Flores, na qual se julgou inconstitucional preceito da Constituição paulista. Este admitia a rejeição do projeto de lei orçamentária pelo Legislativo e dispunha que nesse caso subsistiria a lei orçamentária anterior.

Como se vê, a Constituição vigente vai além do que previa a célebre doutrina positivista da "ditadura republicana".[15]

[15] Cf. a carta de Pierre Laffitte a Benjamin Constant, em que é dito expressamente que a Câmara deve ser fiscalizadora apenas, mas há de poder recusar o orçamento. In: Lins, Ivan. *História do positivismo no Brasil.* São Paulo, Nacional, 1967. p. 343.

8. *Decreto legislativo*

No sistema brasileiro, o decreto legislativo é o ato pelo qual o Legislativo dispõe a propósito de sua competência privativa.[16] Nada obsta, ao contrário, tudo impõe que o direito estadual o adote para servir de meio de expressão das deliberações do Legislativo, estadual ou municipal, no tocante às respectivas competências privativas.

Quanto à sua elaboração, ensina a doutrina que o decreto legislativo é como que uma lei sem sanção. Assim, tudo o que se aplica à elaboração da lei, salvo a sanção e obviamente o veto, diz respeito à elaboração do mesmo.

9. *Resolução*

A última das espécies normativas previstas no art. 46 da Constituição é a resolução. Consiste ela no ato normativo pelo qual o Legislativo dispõe sobre matéria que não se inscreve nem no âmbito da lei nem no do decreto legislativo.[17] A Lei Magna brasileira a menciona, sobretudo, a propósito de determinadas decisões em matéria tributária (por exemplo, art. 23, §§ 2.º e 5.º).

Claro está que o direito estadual há de prever essa modalidade para exprimir deliberações que não se insiram nem no processo de elaboração da lei nem no do decreto legislativo. Servirão para editar as decisões do Legislativo em campo que é seu mas não se integram nem no âmbito do decreto legislativo, nem no da lei.

10. *Conclusão*

Deflui insofismavelmente deste estudo que o processo legislativo dos estados e dos municípios é, salvo pontos menores, o federal. Neste sentido é a interpretação do Supremo Tribunal Federal, apoiada no art. 13, III, combinado com o art. 200 da Constituição brasileira. Resulta dessa jurisprudência que ocorre a recepção do direito federal pelo direito estadual em tal matéria. Recepção automática. Assim, em princípio, o processo legislativo dos estados e municípios tem de ser *idêntico* ao federal. E onde isto é impossível, em razão das diferenças de estrutura e mormente de competência, impõe-se um princí-

[16] Cf. Ferreira Filho, M. G. *Do processo*... op. cit. nº 112.
[17] Id. ibid. nº 113.

pio de *simetria*. Quer dizer, a adaptação que, em tal caso, é indispensável, deve levar estritamente em conta as linhas da ordenação federal, caminhando paralelamente a ela.

Esta jurisprudência incontestavelmente confirma a tese de Buzaid de que o Brasil, sob a Constituição vigente, vive um federalismo de integração. Conquanto se possa indagar se o federalismo de integração é ainda federalismo...