

03/12/1998

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. NELSON JOBIM
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO: ANTONIO SILVIO MAGALHÃES JUNIOR
ADVOGADO: CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA
ADVOGADO: DIANA COELHO BARBOSA
ADVOGADO: MARCELO DE CARVALHO

EMENTA: CONSTITUCIONAL. CONSTITUIÇÃO ESTADUAL E REGIMENTO INTERNO DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA. ESTRUTURA DO PROCESSO LEGISLATIVO. PROJETO DE LEI REJEITADO. REAPRESENTAÇÃO. EXPRESSÕES EM DISPOSITIVOS QUE DESOBEDECEM AO ART. 25 E SE CONTRAPÕEM AO ART. 67, AMBOS DA CF. A OBSERVÂNCIA DAS REGRAS FEDERAIS NÃO FERE AUTONOMIA ESTADUAL. PRECEDENTES.

AÇÃO JULGADA PROCEDENTE EM PARTE.

A C Ó R D ã O

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, à unanimidade de votos, em julgar procedente, em parte, a ação direta e declarar a inconstitucionalidade, no art. 29 da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 153 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa Estadual, da expressão "ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva".

Brasília, 03 de dezembro 1998.

CARLOS VELLOSO - PRESIDENTE


NELSON JOBIM - RELATOR



03/12/1998

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

RELATOR : MIN. NELSON JOBIM
REQUERENTE: PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA
REQUERIDO: ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO
ADVOGADO: ANTONIO SILVIO MAGALHÃES JUNIOR
ADVOGADO: CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA
ADVOGADO: DIANA COELHO BARBOSA
ADVOGADO: MARCELO DE CARVALHO

R E L A T Ó R I O


O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - (Relator):

O Deputado Estadual José Eduardo Ferreira Netto provocou o Procurador-Geral da República.

O Procurador-Geral da República ajuizou esta ação e ataca as seguintes regras:

Constituição estadual:

Art. 29. Ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva, a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá ser renovada, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa."



ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

Regimento interno da Assembléia Legislativa:

"Art. 153. A matéria constante de projeto de lei rejeitado não poderá ser renovada na mesma sessão legislativa, a não ser mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia, ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva."

Sustenta que as regras estaduais ferem dispositivos da CF:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Alega que:

(1) "... o modelo imposto pela Constituição Federal não contempla a distinção feita na Constituição estadual, não excepcionando da exigência do **quorum** qualificado a reapresentação de projetos de lei em matérias de iniciativa exclusiva do Poder Executivo" (fls. 4);

(2) "... o modelo estruturador do processo legislativo inscrito na Carta Magna é de adoção obrigatória pelos Estados-membros, por força do art. 25, **caput**, da Constituição Federal ..." (fls. 4).

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

O Min. REZEK indeferiu a liminar (29.12.96).

Observou:

"... o pedido de liminar, no que diz respeito ao pressuposto do perigo na demora, parece-me escassamente instruído. ... Nada ... que convença, dentro dos estritos limites do juízo cautelar, do risco potencial que toda medida dessa espécie reclama" (fls. 121).

Informou a Assembléia Legislativa que:

(1) "... somente as linhas mestras [do processo legislativo federal] exigem a observância dos Estados-Membros" (fls. 132);

(2) "... o próprio .. [STF, por acórdão] ..., trazido pela inicial aponta este norte:

'A jurisprudência constitucional do Supremo Tribunal Federal tem reiteradamente enfatizado a asserção de que os Estados-Membros estão sujeitos à observância **'das linhas básicas do modelo federal do processo legislativo, em particular, das que dizem com hipóteses de iniciativa reservada e com os limites do poder de emenda parlamentar...'**" (ADIn 1434 - Min. Celso de Mello) (fls. 132;

(3) "Tal entendimento guarda estrita relação com o princípio da separação e independência dos Poderes, inscrito no art. 2º da Constituição da República" (fls. 133).

A AGU concluiu pela improcedência da ação (fls. 143/153).

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

A PGR é pela inconstitucionalidade das expressões: "...
ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva...", constantes dos
dois artigos impugnados (fls. 155/158).

É o relatório.

A Secretaria envie cópia deste relatório para os Ministros.

03/12/1998

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

V O T O

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM - (Relator):

Dispõe a CF:

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, **observados os princípios desta Constituição.**

Na subseção III, da Seção VIII, que trata do processo legislativo, temos:

Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

A Constituição estadual introduz uma ressalva:

Art. 29. Ressalvados os casos de iniciativa exclusiva, a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá ser renovada, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa.

O art. 153 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa estadual repete a ressalva.

O STF firmou jurisprudência pela observância compulsória, pelos Estados-membros, dos princípios que informam o processo

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

legislativo (ADIMC 276, CELSO DE MELLO, ADIMC 822, SEPÚLVEDA PERTENCE, ADIMC 1.254, CELSO DE MELLO, ADI 1.434, CELSO DE MELLO).

Não atenta contra a autonomia dos Estados tal obediência.

A Constituição Federal é a fonte principal da ordem jurídica nacional e com ela deve ser compatível.

Leio respostas do Prof. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO a quesitos formulados e constantes dos autos:

"21. O quarto quesito quer saber:

4 - A locução exceptiva "Ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva" constante do art. 29 da Constituição do Estado é compatível com o art. 67 da Constituição Federal?"

21.1. Não.

Essa expressão é inconstitucional, por fugir ao modelo estipulado para o processo legislativo pela Constituição Federal, de acordo com a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal.

Com efeito, o poder de auto-organização dos Estados-membros de um Estado federal não é ilimitado. Está nisso exatamente a raiz da distinção clássica entre autonomia (dos referidos Estados-membros) e soberania (própria do Estado Federal).

Essa limitação aliás, aparece explícita no art. 25 da Constituição Brasileira de 1988, parte final:

'Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.' (grifei)

Quais serão esses princípios, porém? A Lei Magna em vigor não o indica. Disto evidentemente resulta polémica entre os estudiosos.

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

21.2. Certo é que a Carta anterior entre eles incluía os referentes ao 'processo legislativo'. Isto era expresso no art. 13 da Carta (Emenda nº 1, de 1969):

'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;
.....'

21.3. Seguindo este precedente, o Supremo Tribunal Federal, embora não tenha, ainda, decidido definitivamente o mérito da questão, vem entendendo que, sob a Constituição de 1988, estão os Estados federados obrigados a observar os princípios de processo legislativo inscritos em seu texto.

É o que enuncia claramente a própria ementa da decisão em tela:

'O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República - inclusive no que se refere às hipóteses de iniciativa do processo de formação das leis - impõe-se, enquanto padrão normativo de compulsório atendimento, à incondicional observância dos Estados-Membros. Precedentes: RTJ 146/388 - RTJ 150/482.'

21.4. Ora, sobre a questão específica levantada na consulta, dispõe o art. 67 da Constituição vigente:

' A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.'

Expresso, portanto, aí está que a renovação, na mesma sessão legislativa, de projeto rejeitado somente poderá decorrer de parlamentares, da maioria absoluta dos integrantes de uma das Casas do Congresso Nacional.

longe: Mas a Constituição paulista, no art. 29, vai mais

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

'**Ressalvados os casos de iniciativa exclusiva,** a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá ser renovada, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa.' (grifei o texto acrescido pelo constituinte paulista).

É evidente, portanto, que, ao deferir ao Governador, chefe do Poder Executivo, um poder que a Lei Magna federal reserva aos parlamentares, está a Carta paulista contrariando um dos princípios do processo legislativo adotado pelo Texto nacional.

É, pois, o art. 29 da Constituição de São Paulo inconstitucional, por desobedecer ao art. 25 da Carta federal, na medida em que se contrapõe ao princípio contido no art. 67 da mesma.

..."

O parecer é no sentido da inconstitucionalidade da ressalva.

Aliás, esse foi o conteúdo da provocação feita pelo Deputado José Eduardo Ferreira Neto.

Concluo.

Julgo, em parte, procedente a ação para excluir do art. 29 da Constituição de São Paulo e do art. 153 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa Estadual, por inconstitucionais, as expressões: "**Ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva**".

03/12/1998

TRIBUNAL PLENO

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0 SÃO PAULO

(MEDIDA LIMINAR)

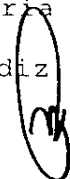
V O T O

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Senhor Presidente, tenho dúvidas sobre a matéria, porque devemos perquirir o alcance do vocábulo "proposta da maioria absoluta", contido no artigo 67. Veja, é possível abrir-se margem a que um projeto de iniciativa privativa torne-se um projeto proposto pela maioria dos membros de qualquer das Casas? Então, a meu ver, quando se inseriu na Constituição do Estado a norma atacada, deu-se a melhor interpretação ao artigo 67. Porque, muito embora o artigo 67 não abranja a explicitação da matéria no que ele, prevalecente a ótica do Relator, acabaria por transferir a iniciativa do Presidente do Chefe do Poder Executivo, por exemplo, para a iniciativa da maioria da Casa...

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (RELATOR) - Mas não é isso, Ministro.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO- O que é essa proposta? Então não seria mediante proposta quanto ao projeto.

Senhor Presidente, penso que essa proposta, constante do artigo 67, diz respeito ao novo projeto que repete a matéria do anterior rejeitado, mas como enquadrar aqui, já que se diz da



manifestação "da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas", os projetos de iniciativa privativa?

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (RELATOR) - Veja, Ministro, a regra do art. 67 tem um princípio geral:

"Art. 67. A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional."

Se for rejeitado o projeto, seja de origem do Executivo, ou de iniciativa privativa de outro órgão...

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Por isso que digo que o vocábulo "proposta" está ligado a um novo projeto.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (RELATOR) - Veja, só se permite um novo projeto se a maioria do Congresso admitir a tramitação.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - Aí seria admissão da tramitação e não proposta.

O SR. MINISTRO NELSON JOBIM (RELATOR) - Mas essa é a regra. Agora, o Poder Executivo paulista, pela regra constitucional deles, não estaria submetido a isso. Se for rejeitado, ele poderá apresentar novamente.

A redação paulista primitiva, que estou examinando, é a seguinte:

"Art. 29. Ressalvado os casos de iniciativa exclusiva, a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá ser renovada, na mesma sessão legislativa,

ADI 1.546-0 SP

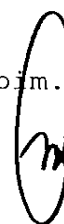
mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa."

Ou seja, pela lei paulista, os projetos de iniciativa exclusiva, que foram rejeitados, poderão ser reapresentados. Assim, a parte que permaneceria seria igual a do art. 67.

Mantenho, portanto, a inconstitucionalidade da ressalva.

➤ O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO - A contrario sensu, se se trata de um projeto, de iniciativa privativa, rejeitado, ele pode ser reapresentado.

Acompanho, Senhor Presidente, o Ministro Nelson Jobim.



PLENÁRIO

EXTRATO DE ATA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE N. 1.546-0

PROCED. : SÃO PAULO

RELATOR : MIN. NELSON JOBIM

REQTE. : PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA

REQDO. : ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

ADV. : ANTONIO SILVIO MAGALHÃES JUNIOR

ADV. : CARLOS ROBERTO DE ALCKMIN DUTRA

ADV. : DIANA COELHO BARBOSA

ADV. : MARCELO DE CARVALHO

Decisão : O Tribunal, por unanimidade, julgou procedente, em parte, a ação direta e declarou a inconstitucionalidade, no art. 29 da Constituição do Estado de São Paulo e no art. 153 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa Estadual, da expressão "ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva". Votou o Presidente. Ausentes, justificadamente, os Srs. Ministros Celso de Mello, Presidente, e Moreira Alves. Presidiu o julgamento o Sr. Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Plenário, 03.12.98.

Presidência do Senhor Ministro Carlos Velloso, Vice-Presidente. Presentes à sessão os Senhores Ministros Néri da Silveira, Sydney Sanches, Octavio Gallotti, Sepúlveda Pertence, Marco Aurélio, Ilmar Galvão, Maurício Corrêa e Nelson Jobim.

Procurador-Geral da República, Dr. Geraldo Brindeiro.

Luiz Tomimatsu
71 Luiz Tomimatsu
Coordenador