

REVISTA DE INFORMAÇÃO LEGISLATIVA



SENADO FEDERAL
SUBSECRETARIA DE EDIÇÕES TÉCNICAS

OUTUBRO A DEZEMBRO 1974 — ANO XI — NÚMERO 44

PROCESSO LEGISLATIVO MUNICIPAL (*)

RUBEM RODRIGUES NOGUEIRA

Procurador do Município da Cidade do Salvador e Professor Titular na Faculdade de Direito da Universidade Católica da Bahia.

RESUMO DAS CONCLUSÕES

- 1) O processo legislativo, ao que me parece, é um só, e foi estabelecido pelo Poder Constituinte originário.
- 2) As Constituições estaduais, salvo num ou noutro **pormenor**, devem obediência ao que a tal respeito se acha posto na Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69.
- 3) Não tendo os Municípios nenhuma parcela de Poder Constituinte, nem podendo o constituinte, **decorrente** ou de **segundo grau** ou **instituído**, que é o dos Estados-membros, ditar regras processuais disciplinadoras da elaboração de emendas constitucionais e das leis, segue-se que ou não existe **processo legislativo municipal**, ou, pelo menos, há dúvidas fundadas acerca de sua existência.

(*) Trabalho apresentado ao II Encontro Nacional de Procuradores Municipais, em São Paulo, janeiro de 1975.

1) Quando nos referimos a **processo**, ocorre-nos de ordinário o seu conhecido conceito de série de atos jurídicos em cadeia e todos unidos por uma finalidade comum que é a decisão final da causa, ou, para lembrar o alto pensamento de CHIOVENDA, a atividade que se destina à atuação da vontade concreta da lei. Mas outros ângulos de apreciação da matéria podem ser considerados.

2) Em sentido jurídico, a idéia de **processo** é mais ampla, pois aparece virtualmente em todos os campos do Direito, conforme a observação de COUTURE, existindo um processo legislativo, outro administrativo e outro judicial, bem como um processo criminal, civil, comercial, trabalhista, nacional, internacional etc.

Encarando-o como parte da ciência jurídica, AFTALION acha que o Direito processual pode ser definido como o ramo da ciência jurídica que se refere ao **processo**, sendo este, numa acepção lata, "a atividade exercida pelos órgãos do Estado na criação e aplicação de normas jurídicas gerais ou individuais". Assim sendo, o Direito processual não deve limitar-se a estudar a criação de sentenças, mas a **criação de toda norma**. E nessa linha de seu pensamento o **processo legislativo** refere-se à criação de duas espécies de normas gerais, a saber, as normas **orgânicas** (v. g., o sistema uni ou bicameral) e normas **procedimentais** (p. ex., as que regulam a votação, maioria, sanção, veto etc.). (Cfr. HENRIQUE R. AFTALION, FERNANDO GARCIA OLANO e JOSÉ VILANOVA, "Introducción al Derecho", Tomo II, B. Aires, 1958, págs. 235-238.)

3) A essa luz é que aqui pensamos poder encarar o **processo legislativo**. As Constituições brasileiras até 1946 não cogitaram de estabelecer um todo ordenado e lógico de regras disciplinadoras da elaboração das leis em geral, embora contivessem, como não podia deixar de ser, normas processuais disseminadas de ordinário no capítulo sobre as leis. Tal como se dava com a regulação dos tributos, pois estes só recentemente vieram a ser objeto de um **sistema** no corpo da Constituição. Não tínhamos enfim um **processo legislativo** de aplicação compulsória para as três esferas governamentais (União, Estados, Municípios).

4) A Constituição de 25 de março de 1824 trazia algumas disposições relativas à iniciativa das leis e sua tramitação nas duas Casas da Assembléia-Geral, no Capítulo IV, intitulado "Da Proposição, Discussão, Sanção e Promulgação das Leis" (arts. 52 a 70). Mas os destinatários de tais regras eram apenas a Câmara dos Deputados e o Senado. Quanto às Assembléias Provinciais, após o Ato Adicional, apenas definia-lhes a competência legisferante (arts. 10, 11 e 12) e prescrevia determinadas bases para a organização de seus regimentos

internos, onde era dito: 1.º) Nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dado para a ordem do dia pelo menos 24 horas antes. 2.º) Cada projeto de lei ou resolução passará, pelo menos, por três discussões. 3.º) De uma a outra discussão não poderá haver menor intervalo de 24 horas.

Além disso, regulava a sanção e o veto dos projetos votados pelas Assembléias Legislativas, sem, entretanto, estabelecer nenhuma norma processual especificamente endereçada aos legisladores provinciais, nem tampouco aos Municípios, ainda não dotados de qualquer autonomia (art. 10 do Ato Adicional, pois o que com a Lei regulamentar de 1.º de outubro de 1829 se fez “foi uma centralização opressora, entregando-se os municípios de mãos atadas às assembléias provinciais e aos presidentes de província”. (Cfr. JOÃO BATISTA CORTINES LAXE, “Câmaras Municipais (Histórico)”, 4.ª ed., S. Paulo, s/d, pág. 36.)

Em 1891 e 1934, também não cuidaram os constituintes republicanos de sistematizar as regras de elaboração das leis, agrupando-as sequer num só capítulo. Limitaram-se a inserir a disciplina da matéria no capítulo geral “Das Leis e Resoluções”, ocorrência que se repetiu até mesmo em 1946.

Em 1967, é que se inscreveu, na Constituição de 24 de janeiro, uma Seção, a V (arts. 49 usque 62, equivalentes aos arts. 46 usque 59 após a Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969), consagrada nomeadamente ao **Processo Legislativo**, cujas regras foram, só então, não somente agrupadas, mas organizadas segundo um sistema ordenado e lógico, tal como se fez também com o **Sistema Tributário**.

Além de sistematizadas, essas regras se alçaram à hierarquia de **princípios constitucionais**, tornando-se extensivas, por via de consequência, a todos os demais entes políticos da Federação (art. 13, item III).

5) Em face disso, pode-se falar num processo legislativo municipal, vale dizer, num sistema ordenado de atos mediante os quais se elaboraram as leis próprias dos entes municipais?

O processo legislativo destina-se, evidentemente, a regular os atos tendentes à formação de **direito novo**, seja a lei, ou “ato legislativo típico”, seja outro tipo de norma jurídica formulada pelo Poder Legislativo.

A repartição de competência tem sido, no Brasil sob o regime federativo, entre a União e os Estados-membros. A organização dos Estados, como está consignado pelo Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, se acha praticamente

definida na Constituição federal, variando as Constituições estaduais apenas em **questões de pormenor**. (Cfr. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários à Constituição Brasileira", vol. 1.º, S. Paulo, 1972, pág. 133.) O Estado, pois, quando edita normas legislativas fica sujeito ao **processo legislativo** estabelecido, como um dos seus **princípios**, pela lei magna.

6) Entendem alguns publicistas, como, por exemplo, o Prof. NELSON DE SOUZA SAMPAIO, em monografia sobre a matéria, por sinal uma das melhores dentre as poucas que sobre a matéria possuímos, não se incluir o **processo legislativo** entre os **princípios** cuja infração pode ensejar a intervenção federal nos Estados, isto é, não integra o elenco do art. 10, n.º VII, da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69 (mesmo número da redação anterior a 17 de outubro de 1969). (Cfr. NELSON DE SOUZA SAMPAIO, "O Processo Legislativo", Ed. Saraiva, 1968, pág. 96.)

Já o Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, em trabalho de não menor excelência jurídica, é de opinião que os **princípios** definidos no art. 10, VII, são os obrigatórios, para os Estados, que estão em primeiro lugar, sem que isto importe na exclusão de outros **princípios** constitucionais implicitamente extensivos aos Estados.

7) Na sua auto-organização, cada Estado, ao ver do mestre paulista, deve guardar um mínimo de uniformidade relativamente aos demais, e esse mínimo compreende, não só os **princípios** enumerados no item VII do art. 10, "mas também os arrolados nos vários itens do art. 13" — entre os quais está o **processo legislativo**.

Possa ou não possa acarretar a intervenção federal nos Estados, o **processo legislativo** é um **princípio** constitucional, de observância compulsória para todos os níveis de governo. Transgredir o disposto num de tais **princípios** é a suprema ilegalidade, ou, como diz elegantemente o Prof. CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, é muito mais grave do que transgredir uma norma jurídica qualquer, é a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra. (Cfr. CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO, "Criação de Secretarias Municipais. Inconstitucionalidade do art. 43 da Lei Orgânica dos Municípios do Estado de São Paulo", in "Revista de Direito Público", n.º 15, jan.-março de 1971, págs. 285-286.)

Somente em **questões de pormenor** variarão as Constituições estaduais, no que concerne às regras de elaboração das normas jurídicas. O **processo legislativo** estende-se, pois, inevitavelmente aos Estados-membros, com a possibilidade de

adaptação de aspectos secundários e condições e necessidades regionais. (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Comentários" cit., págs. 133-4).

Entre os casos de adaptação resultantes de "condições e necessidades regionais", poder-se-iam incluir, na linha do já referido pensamento de NELSON DE SOUSA SAMPAIO, certas normas processuais inaplicáveis aos Estados, como por exemplo, as resultantes do bicameralismo do Legislativo da União, uma vez que, desde a Constituição de 1934, os Estados-membros, sem exceção alguma, passaram a adotar o regime de Câmara única.

8) Em face de tudo isso, parece exorbitar das linhas gerais do processo legislativo do Congresso Nacional que a Constituição tornou obrigatórias para os Estados, estabelecer, como o faz a Constituição baiana de 1969, mais um caso de emenda constitucional, proposta por um quinto das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria absoluta dos vereadores (art. 22, III). Temos a impressão de que nenhuma "linha geral" mais propriamente dita do que a que se relaciona com o poder de emenda num sistema de Constituição rígida.

A Constituição paulista vigente, que resultou da Emenda n.º 2, de 30 de outubro de 1969, foi mais cautelosa, não contemplando essa hipótese, que exprime, afinal, mera reminiscência da possibilidade de ser emendada a Constituição de 1948 por proposta de mais da metade das assembléias legislativas dos Estados, no decurso de dois anos, manifestando-se cada uma delas por maioria absoluta de seus membros (art. 217, § 1.º), dispositivo inócuo que a Constituição de 1967 não renovou.

Reproduziu o constituinte paulista de 1969, com simples diferenças de redação, apenas as emergências previstas para emendas pela Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69 (art. 47, I e II, e § 3.º), outorgando tal competência unicamente ao Governador do Estado e ao terço da Assembléia Legislativa (art. 19, I e II).

9) Pela mesma razão, tenho como exorbitante reduzir para sessenta dias o prazo de apreciação, pela Assembléia Legislativa, dos projetos de lei de iniciativa do Governador, como fez, v.g., a Constituição baiana (art. 26).

Funcionando como poder reformador da Constituição, a Assembléia Legislativa da Bahia repetiu no citado art. 26 e seus parágrafos, quase literalmente, o texto do art. 51 da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69, diminuindo, porém, de um terço o tempo destinado à deliberação sobre os projetos de iniciativa governamental, e conservando o de quarenta dias para os projetos que o Chefe do Executivo declare urgentes e solicite sejam apreciados nesse prazo, sob pena de, esgotado este sem deliberação, serem tidos como aprovados.

No Congresso Nacional, esse prazo é de **noventa dias** (45 para a Câmara dos Deputados e 45 para o Senado), ou de quarenta dias se o Presidente da República o solicitar para os casos que julgar urgentes. O reformador estadual não tinha competência para alterá-lo, uma vez que, na condição de Constituinte de Segundo Grau, constituinte instituído, “está sujeito às limitações estabelecidas pela Constituição” (Manoel Gonçalves Ferreira Filho).

10) Em matéria de prazo de elaboração das leis, parece que a competência para fixá-lo reside no constituinte federal. Sem relevância jurídica penso ser o fato de haver, no Legislativo da União, duas Casas (Câmara e Senado) e nos Estados uma só. A lei feita pelo Congresso Nacional é ato duplamente complexo, conforme está em valioso estudo do Prof. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, primeiro porque resulta do concurso de vontades de órgãos distintos que se unem numa só vontade (Congresso com a sanção do Chefe de Estado) e segundo porque, nos países onde há duas Casas do Congresso, a própria deliberação deste é ato complexo, pois é fusão de duas vontades iguais. (V. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “Do Processo Legislativo”, 1968, S. Paulo, pág. 59).

Dessarte, quando a Constituição estabelece prazo restrito de elaboração legislativa para os projetos da iniciativa do Presidente da República, fixando-o em 45 dias para a Câmara dos Deputados e 45 para o Senado, o prazo de deliberação congressual é de **noventa dias**. Só depois de esgotados os noventa dias é que se reputa findo o tempo constitucionalmente assinado para a deliberação das duas Câmaras, cujas vontades se fundem numa só.

Trata-se aí do chamado prazo **abreviado**, por oposição ao prazo **normal** destinado a todos os demais casos (não compreendidos na competência do Presidente da República). Ele entrou em nosso direito constitucional legislado pela Emenda n.º 17, de 26 de novembro de 1965. Foi, assim, ainda no regime constitucional de 1946 que teve começo o aceleramento do processo de formação da lei, quando resultante de projetos enviados pelo Presidente da República. A Emenda n.º 17 antecipou-se à Constituição de 1967, incorporando à de 1946 a novidade trazida pelo AI-1, de 9 de abril de 1964, de serem considerados aprovados os projetos de lei presidenciais enviados ao Congresso e que por este não fossem apreciados no prazo de sessenta dias (30 para cada uma das duas Casas), prazo que aquela Emenda ampliou para noventa dias (45 para cada Câmara), e a Emenda n.º 1, de 17 de outubro de 1969, manteve.

11) Esse procedimento **abreviado**, ou excepcional, que restringe uma tradicional faculdade do Poder Legislativo, decorreu de expressa manifestação de vontade do Poder constituinte originário, inicial, que “cria a ordem jurídica, não é criado pela ordem jurídica”, ao contrário do Poder Constituinte derivado

ou instituído, que é um Poder Subordinado. (Cfr. Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "Direito Constitucional Comparado — I — O Poder Constituinte" — S. Paulo, 1974 — pág. 140). O constituinte estadual que assim parece não ter competência para modificar os prazos inscritos na Lei Maior, pois as Constituições estaduais, di-lo um mestre no assunto, são um prolongamento da Constituição federal, "na medida em que a desenvolvem relativamente a matéria que o constituinte federal não quis decidir pessoalmente". (Manoel Gonçalves Ferreira Filho, "Do Processo Legislativo", pág. 168). Nas matérias, portanto, que este pessoalmente decidiu, como, por exemplo, a do prazo do procedimento **abreviado** da elaboração das leis, a conclusão a tirar é que falece ao constituinte dos Estados-membros toda competência dispositiva.

O constituinte federal, tendo em vista peculiaridades da experiência política brasileira, considerou necessário fixar um prazo certo e curto para a deliberação parlamentar sobre proposições oriundas do Presidente da República, e estendeu virtualmente esse prazo aos Estados-membros, por força do art. 13, III. Assim, teriam estes de observá-lo, quando suas Assembléias Legislativas passassem a apreciar projetos enviados pelos Governadores e acerca do quais eles solicitassem deliberação em prazo abreviado, que é o da **Constituição federal**. As Constituições estaduais não ficaram com a prerrogativa de estabelecer outro ou reduzir ainda mais o tempo de deliberação dos representantes do povo. Se admitíssemos tal poder no constituinte do Estado-membro, não haveria dificuldade lógica em aceitar como correto que as mensagens dos Governadores, em tais casos, tivessem tramitação até de horas, sob pena de serem tidos os respectivos projetos como aprovados, se dentro desse exíguo prazo nada deliberassem os deputados.

No particular, o procedimento **abreviado** não pode ser nem maior nem menor do que o estabelecido pelo constituinte originário, visto tratar-se de regra criada em **processo legislativo** cuja natureza de **princípio** constitucional prepondera sobre direito feito pelo legislador das unidades federadas.

12) Com mais forte razão é ilegítimo o disposto, por exemplo, no art. 40 da Lei Orgânica do Município da Cidade do Salvador, segundo o qual "o Prefeito poderá enviar à Câmara Municipal projetos de lei sobre qualquer matéria, dos quais, por solicitação sua, deverão ser apreciados no prazo de **sessenta dias** ou, em caso de urgência, em quarenta dias". (Grifamos).

Nas mesmas condições, quer os projetos enviados pelos Governadores às Assembléias Legislativas, quer os enviados pelos Prefeitos às Câmaras de Vereadores, hão-de ter o mesmo prazo de tramitação dos projetos enviados pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, isto é, **noventa dias**. Se os Estados têm de respeitar o **princípio do processo legislativo** (Constituição de 1967

com a Emenda n.º 1, art. 13, III), eles que ainda têm um poder constituinte decorrente, de natureza subordinada, secundária e condicionada (MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, "Curso de Direito Constitucional" S. Paulo, 1967, págs. 27-8), quanto mais os Municípios que nenhuma espécie de poder constituinte receberam. Por isto mesmo PONTES DE MIRANDA chama a atenção para que, quando a lei for de urgência, o Governador do Estado-membro pode "solicitar" a apreciação do projeto respectivo em **quarenta dias** e cita a seguir os arts. 51, §§ 2.º e 3.º ("Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1 de 1969", 2.ª ed. revista, S. Paulo, 1970, Tomo II, pág. 316), o que bem mostra ser aplicável o **caput** do art. 51 nos demais casos (isto é, **noventa dias**).

Depois, se é óbvio, como observa NELSON DE SOUZA SAMPAIO, que a faculdade constituinte dos Estados-membros **se contém nos limites traçados pela Constituição federal**. (Cfr. o seu "Poder de Reforma Constitucional", Bahia, 1954, pág. 38) e, assim, não lhes é dado tocar nos prazos de procedimento, quer o normal quer o abreviado, da formação das leis, como admitir que o faça o legislador municipal que não detém nenhuma parcela, por mais mínima, de poder constituinte?

O constituinte paulista de 1969, mais coerente, contemplou, **mutatis mutandis**, apenas as hipóteses previstas para emendas constitucionais pelo constituinte federal, outorgando a iniciativa delas só ao Governador do Estado e ao terço da Assembléia Legislativa (art. 19, I e II). E quanto ao processo de elaboração das leis, guardou o mesmo prazo do processo legislativo estabelecido pelo art. 51 da Constituição federal, isto é, **noventa dias** (art. 24) ou **quarenta dias**, nos casos declarados de urgência (§ 1.º)

13) Evidente é que os Municípios, nos assuntos de sua competência, podem editar **direito novo**. Mas, para isso, penso que deverão cumprir o **processo legislativo** prescrito na Seção V da Constituição de 1967 com a Emenda n.º 1/69. Seja no tocante à iniciativa das leis, isto é, aquele ato pelo qual o direito novo é proposto pelos que detêm constitucionalmente a faculdade de o fazer, quer no tocante aos momentos da deliberação legislativa, os Municípios não aplicam regras processuais próprias, regras por eles instituídas ou modificadas. Da mesma forma, também não possuem os Estados-membros o poder de submeter as Câmaras Municipais a estilos processuais que eles hajam formulado para disciplinar a elaboração de normas jurídicas compreendidas nos limites da autonomia municipal. Assim, como é pelo menos duvidoso que exista um processo legislativo estadual, igualmente repleto de dúvida, ou ainda mais, a existência de um processo legislativo municipal, porquanto a Constituição federal estabeleceu, com a natureza de **princípio**, um só processo legislativo para todos os níveis de governo.