

PART I

O Processo Legislativo

4. INTRODUÇÃO

Este manual apresenta, sinteticamente, os principais elementos a serem observados quando do planejamento, da elaboração e da redação de um parecer e de uma proposição legislativa.

Dedica-se a:

- a.** indicar a legislação que disciplina a redação de proposições;
- b.** orientar sobre as técnicas de redação legislativa;
- c.** informar sobre cada um dos tipos de proposições, inclusive por meio de exemplos e modelos e respectivos pareceres;
- d.** apresentar os instrumentos de apoio à elaboração de proposições disponíveis na Casa.

O processo legislativo possui balizas estabelecidas nas Constituições Federal e Estadual, existindo também especificações procedimentais no Regimento Interno da Assembléia Legislativa.

Pode-se definir processo legislativo como o conjunto de atos ordenados sucessivamente e destinados à elaboração de emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, decretos legislativos ou resoluções, seguindo certos princípios e normas previamente estabelecidas.

Cumprе esclarecer que, além das normas acima mencionadas, que correspondem às que a Constituição Estadual faz expressa menção, a elaboração de proposições abrange, ainda, moções, indicações, requerimentos, substitutivos, emendas e subemendas e os requerimentos de informação, cujas tramitações e objetos constam do Regimento Interno.

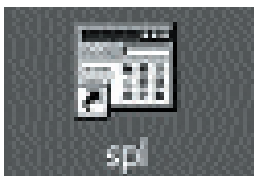
5. INSTRUMENTOS DE APOIO

Por intermédio da rede de computadores, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo coloca à disposição dos Deputados e servidores vários instrumentos para pesquisa jurídica (legislação, doutrina e jurisprudência). Existem, ainda, órgãos da

estrutura administrativa da Casa que realizam atividades especializadas na elaboração de proposições legislativas e voltados a subsidiar e ajudar os Deputados no desempenho dos seus mandatos.

5.1. SISTEMA INFORMATIZADO DO PROCESSO LEGISLATIVO

- SPL



O Sistema informatizado do Processo Legislativo (SPL) registra todas as proposições e sua tramitação, apresentadas a partir de 1992.

No ícone “consulta”, o programa oferece acesso às proposições que estão em trâmite e até mesmo às já arquivadas.

Pode-se pesquisar por espécie de proposição (ex.: projeto de lei, moção, indicação), por nome de Deputado, pelo número e por palavra-chave. Havendo sucesso na consulta, podem-se obter informações sobre o andamento da proposição, imprimir ou visualizar o seu texto na tela.

Trata-se de uma ferramenta de acesso muito útil, principalmente quando se quer saber se determinado tema já foi objeto de proposição, em que termos certa questão foi abordada e por que tipo de proposição.

Cabe salientar que o SPL oferece a possibilidade de leitura dos pareceres, se já existentes, emitidos pelas Comissões pertinentes para a análise do tema objeto da proposição. Essa pesquisa pode, algumas vezes, esclarecer a respeito dos posicionamentos jurídicos adotados pela Assembléia Legislativa sobre algumas questões mais polêmicas.



5.2. BASE DE DADOS FÓLIO

A Base de Dados Fólio consiste num instrumento que indexa textos, facilitando a pesquisa e busca de temas e expressões.

Contém informações sobre a Casa, a legislação de interesse dos servidores públicos, os manuais de redação (administrativa, parlamentar e da qualidade), além da legislação

paulista atualizada, entre outros dados.

Destaque-se, ainda, a presença do Guia de Prestação de Serviços Internos, que contém informações sobre a forma correta de solicitar a prestação de serviços internos às Secretarias e seus departamentos, Procuradoria e demais órgãos da Assembléia Legislativa.

5.3. INTERNET E INTRANET

A Internet, no âmbito dos trabalhos legislativos, é uma ferramenta de acesso voltada para a pesquisa de assuntos diversos, que podem ser objeto de um projeto de lei, de uma indicação, moção ou até de um requerimento de informações. Para tanto, indica-se a importância dos “sites” jurídicos e de órgãos governamentais, assim como os “sites” de busca. Na página do Departamento de Documentação e Informação - DDI, há uma lista de endereços eletrônicos especialmente selecionados para atender aos assuntos de interesse da Assembléia.



Por sua vez, a Intranet age como uma ferramenta de acesso e de tramitação de documentos internos da Casa.

É importante indicar, também, o Sistema “Interlegis”, que articula os Poderes Legislativos, possibilitando uma maior e melhor colaboração e troca informações entre os mesmos.

5.4. ÓRGÃOS DA ASSEMBLÉIA - ÁREA PARLAMENTAR

A Constituição Federal, no §3º do art. 27 dispõe que compete às Assembléias Legislativas dispor sobre seu regimento interno, polícia e serviços administrativos de sua secretaria, e prover os respectivos cargos.

O termo secretaria, disposto pela Constituição Federal, indica a instituição de uma estrutura administrativa de suporte ao desenvolvimento dos trabalhos e atividades do Poder Legislativo estadual. Revela, por outro lado, a independência e a autonomia do Poder Legislativo em relação aos demais

Poderes do Estado, afastando a subordinação do serviço público essencial prestado pelo Poder Legislativo (legislação e fiscalização) das ordens e diretrizes oriundas da Chefia do Poder Executivo. O serviço público do Poder Legislativo é chefiado e orientado pela respectiva Mesa Diretora, formada pelos Deputados eleitos por seus pares para a condução dos trabalhos legislativos e administrativos do Parlamento. Para tanto, a própria Constituição garante autonomia política, administrativa e financeira às Casas legislativas.

Não se trata de concessão ou faculdade destinada aos Estados-membros. Trata-se da aplicação prática do princípio federativo consagrado pelo art. 1º da Constituição Federal, sendo a autonomia dos Poderes Legislativos estaduais característica desse princípio.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Constituição de 1989 repete a norma constitucional federal no inciso III do artigo 20, quando prescreve competir exclusivamente à Assembléia Legislativa dispor sobre a organização de sua Secretaria, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços e fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias.

O Regimento Interno da Assembléia Legislativa, por sua vez, estabelece que os serviços da Assembléia serão dirigidos pela Mesa Diretora (art. 14, II, “a”) e serão realizados através de sua Secretaria, regendo-se pelo respectivo regulamento (art. 283). Esse regulamento consubstancia-se por uma resolução, que é especial destinada a regular, com eficácia de lei ordinária, matéria de competência exclusiva da Assembléia Legislativa de caráter administrativo.

Atualmente, a Secretaria da Assembléia Legislativa encontra-se regulamentada pela Resolução nº 776, de 14 de outubro de 1996. Essa Resolução instituiu na estrutura administrativa da Assembléia duas Secretarias Gerais, subordinadas à Mesa Diretora, colaborando com esta na condução dos serviços administrativos da Casa: a Secretaria Geral de Administração, encarregada de planejar, coordenar, orientar e executar as atividades

ligadas diretamente à área administrativa, e a Secretaria Geral Parlamentar, cujas atribuições concentram-se no planejamento, coordenação, orientação e execução das atividades ligadas às funções precípuas do Poder Legislativo: legislar e fiscalizar os atos do Executivo.

Em especial, coube à Secretaria Geral Parlamentar dirigir os trabalhos da Secretaria, ou seja, os trabalhos de assessoramento à condução do processo legislativo através do Gabinete do Secretário Geral Parlamentar e dos departamentos, divisões e seções que integram sua estrutura administrativa.

Na direção das atividades da Secretaria Geral Parlamentar encontra-se o Secretário-Geral Parlamentar, ao qual compete prestar assessoramento técnico-jurídico ao Presidente na condução dos trabalhos em Plenário; organizar a Ordem do Dia, sob as instruções do Presidente; realizar por determinação do Presidente, os estudos necessários à solução de questões de ordem; prestar os esclarecimentos que forem solicitados pela Mesa ou pelos Deputados, relativos à aplicação do Regimento Interno e ao andamento das proposições; determinar a publicação de atos e demais matérias relacionadas com as atividades legislativas e parlamentar; assinar a folha de pagamento dos Deputados; apresentar, anualmente, ou quando se fizer necessário, relatório dos trabalhos da Secretaria, entre outras atribuições.

Compõem a estrutura administrativa da Secretaria Geral Parlamentar, o Gabinete do Secretário Geral Parlamentar, o Departamento de Comissões, o Departamento de Documentação e Informação, o Departamento de Comunicação e o Departamento Parlamentar.

Subordinada à Secretaria Geral Parlamentar e auxiliando no assessoramento dos trabalhos legislativos dos Deputados está o Departamento de Comissão com a Divisão de Proposições Legislativas - DPL e a Divisão de Equipe Técnica - DET.

A Divisão de Proposições Legislativas - DPL, subordinada ao Departamento de Comissões - DC, elabora estudos e proposições legislativas, bem como realiza pesquisas, estudos e análises para a formulação dessas proposições.

A Divisão de Equipe Técnica - DET, também subordinada

ao Departamento de Comissões, elabora pareceres de proposições legislativas e procede a pesquisas, análises e coordenação de elementos destinados a elaboração de estudos temáticos de interesse das Comissões.

À Procuradoria da Assembléia Legislativa, órgão subordinado à Mesa Diretora, compete também, no campo do assessoramento legislativo, a elaboração de pareceres técnico-jurídicos, estudos e proposições legislativas e a defesa das normas estaduais quando questionadas judicialmente perante o Supremo Tribunal Federal e o Tribunal de Justiça do Estado.

5.5. PROGRAMA “AUTOR ELABORA”

Valendo-se deste programa especial, as proposições são redigidas e protocoladas eletronicamente, via rede de computadores da Assembléia.



5.6. SISTEMA DE GERENCIAMENTO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA - SIGEO

Neste sistema de informações, sob a responsabilidade da Secretaria de Estado da Fazenda, estão disponibilizadas informações referentes à execução orçamentária e financeira da Administração Direta e Indireta, inclusive do Legislativo e do Judiciário.



6. LEGISLAÇÃO

O processo legislativo é matéria essencialmente constitucional, pois insere-se na definição, exercício e limite do poder. Assim, é preciso, antes de mais nada, observar a Constituição Federal e a Constituição Estadual no momento da elaboração legislativa, especialmente no que se refere à questão das competências legislativas, das espécies legislativas e da obediência ao devido processo legislativo.

Na esfera federal, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 27

de abril de 2001, dispõe sobre o assunto, conforme determina o parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar nº 944, de 26 de junho de 2003 disciplina o tema, a teor do item 16, parágrafo único, do artigo 23 da Constituição Estadual.

Resumidamente, essa lei disciplina as formas para:

- a. o sistema de numeração das leis e demais normas;
- b. a estruturação das leis;
- c. articulação e a redação das leis;
- d. a alteração das leis em vigor;
- e. a consolidação das leis e de outros atos normativos.

Ao lado dessas considerações, também é necessário observar as disposições e regras do Regimento Interno da Assembléia, porque todo o processo legislativo estadual está praticamente codificado nessa norma, principalmente no que se refere às hipóteses de cabimento de indicação, moção e requerimento de informações, bem como os seus artigos 134, 148, 155 e 159, que estabelecem normas de redação.

7. AS NORMAS JURÍDICAS E A COMPETÊNCIA LEGISLATIVA DOS ESTADOS-MEMBROS

Há uma hierarquia de normas jurídicas que deverá ser observada para se estabelecer um conjunto de regras no Estado e na sociedade.

Em primeiro lugar, a Constituição Federal e as suas normas encontram-se no topo da pirâmide jurídica sob a qual está estruturado o ordenamento jurídico. Ela veicula normas jurídicas de caráter fundamental, dispondo sobre os direitos e garantias dos indivíduos; a estruturação, definição e limitação do poder; o estabelecimento dos Poderes do Estado; as formas de aquisição e perda do poder político; a forma de elaboração de outras normas jurídicas; a definição das competências legislativas e administrativas dos entes políticos que compõem o Estado, entre outras determinações.

As normas constitucionais, cabe frisar, em grande parte

destinam-se a estabelecer a estrutura e organização do Estado, a distribuição de competências e os princípios que devem guiar o seu funcionamento.

A questão é de suma importância porque, nas palavras do Professor RAUL MACHADO HORTA, *a Constituição Federal como responsável pela repartição de competências, que demarca os domínios da Federação e dos Estados-Membros, imprimirá ao modelo federal que ela concebeu ou a tendência centralizadora, que advirá da amplitude dos poderes da União, ou a tendência descentralizadora, que decorrerá da atribuição de maiores competências aos Estados-Membros.*¹

Como se resolverá a partilha ou distribuição de competências entre as unidades componentes da Federação e o que isso implicará nas relações entre os diversos governos que poderemos identificar no Estado Federal, em especial no caso brasileiro, onde se incluem os Municípios e o Distrito Federal na composição federalista, será o tema que iremos agora desenvolver, cabendo a ressalva de que o nosso estudo pautou-se em analisar as denominadas competências legislativas insertas no Estado Federal, porquanto tratar-se as competências políticas e administrativas assunto diverso ou conseqüente da competência legislativa.

7.1. REPARTIÇÃO HORIZONTAL E VERTICAL DE COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS: OS MODELOS CLÁSSICO E MODERNO

A leitura dos textos constitucionais dos diversos Estados do mundo contemporâneo revelará qual a intensidade de poder (funcional e territorial) que vige em cada país, repisando a posição KELSEN, já exposta. Ou seja, se o poder está concentrado num único ente ou pessoa ou se está disperso ou espalhado em múltiplos órgãos, entes e pessoas, no embate centralização/descentralização. Não será tratada, aqui, a discussão do poder funcional, ligado à separação de funções ou poderes do Estado (Legislativo, Executivo e Judiciário), mas da divisão jurídica

¹ HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey: 1995. p. 349

e espacial do poder e das competências, principalmente, em Estados que assumam a forma federal verificando-se, como se dá, neste modelo, a referida divisão.

Assim, a repartição de competências poderá se dar na forma horizontal ou na forma vertical. Para entendermos a forma horizontal de repartição, vigente no modelo norte-americano clássico de Federação, valemo-nos, mais uma vez da lição do Professor RAUL MACHADO HORTA, *o esquema da repartição horizontal de competências, no sistema federativo, admite três soluções diferentes: a) repartição exaustiva da competência de cada ordenamento; b) enumeração da competência da União e atribuição aos Estados dos poderes reservados ou não enumerados; c) enumeração da competência dos Estados-Membros e atribuição à União dos poderes reservados. O esquema constitucional efetivo consagrou a técnica dos poderes enumerados da União e dos poderes reservados dos Estados, criação do constituinte de Filadélfia e que exerceu secular influência na organização do Estado Federal. Essa técnica, que atendeu à exigência do compromisso político, necessário ao estabelecimento da nova forma de Estado, encontra, também, explicação lógica e justificadora de sua presença no sistema federal.*²

Em relação a repartição vertical de competências, modelo de vertente européia, podemos dizer que exerce, atualmente, uma certa prevalência sobre o modelo clássico e grava o modelo constitucional brasileiro de Federação. O professor RAUL MACHADO HORTA nos explica essa forma de repartição: *As Constituições federais passaram a explorar, com maior amplitude, a repartição vertical de competências, que realiza a distribuição de idêntica matéria legislativa entre a União Federal e os Estados-Membros, estabelecendo verdadeiro condomínio legislativo, consoante regras constitucionais de convivência. A repartição vertical de competências conduziu à técnica da legislação federal fundamental, de normas gerais e diretrizes essenciais, que recai sobre determinada matéria legislativa de eleição do*

² Ob. Cit. p. 364

*constituente federal. A legislação federal é reveladora das linhas essenciais, enquanto a legislação local buscará preencher o claro que lhe ficou, afeiçoando a matéria revelada na legislação de normas gerais às peculiaridades e às exigências estaduais. A Lei Fundamental ou de princípios servirá de molde à legislação local... A legislação fundamental superou a competência exclusiva e a técnica dos poderes reservados. Desenvolveu e aprimorou a técnica da competência concorrente, que pressupõe a matéria legislativa no campo da competência da União e a sucessiva atividade legislativa da União e do Estado-Membro, marcada por intensidade diversa sobre a matéria eleita.*³

A repartição vertical de competências é predominante na nossa Constituição Federal, promulgada em 05 de outubro de 1.988, não abandonando, de todo, a clássica repartição horizontal, principalmente quando prescreve, em seu artigo 25, parágrafo 1º- e de forma, data venia, pífia e inócua, tendo em vista a exaustiva enumeração de competências legislativas à União e aos Municípios- que “são reservadas aos Estados as competências que não lhe sejam vedadas por esta Constituição.” A seguir, expõem-se as classificações que a Constituição e a doutrina conferem à repartição de competência legislativa no Direito brasileiro.

7.2. REPARTIÇÃO EM MATÉRIA LEGISLATIVA: CLASSIFICAÇÃO CONSTITUCIONAL E DOUTRINÁRIA

O Professor ALEXANDRE DE MORAES reproduz, de forma didática, a classificação que a repartição das competências legislativas recebe tanto da Constituição como da doutrina:

“Quadro geral de repartição de competência legislativa:

- competência privativa da União (CF, art. 22)
- possibilidade de delegação de competência da União para os Estados (CF, art. 22, parágrafo único)
- competência concorrente União / Estado / Distrito

³ HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey: 1995. p. 366.

Federal (CF, art. 24)

- competência remanescente (reservada) do Estado (CF, art. 25 § 1º)
- competência exclusiva do município (CF, art. 30, I)
- competência suplementar do município (CF, art. 30, II)
- competência reservada do Distrito Federal (CF, art. 32, § 1º)”⁴

Na doutrina constitucional brasileira, encontraremos outras classificações. O Ministro VICTOR NUNES LEAL nos apresenta um quadro de competências, invertendo o pólo de classificação, partindo do Município para a esfera federal. A demonstração é interessante, porque a obra fora escrita no princípio da década de 1.960, época que o Município, a despeito de certos poderes e autonomias, não passava de simples apêndice do Estado-Membro, vindo a Constituição de 1.988 a alterar profundamente essa situação, alçando o Município à qualidade de ente federal. Vejamos as regras desenvolvidas pelo eminente publicista:

1ª regra: Os poderes municipais expressos e exclusivos afastam a competência federal e estadual; 2ª regra: poderes federais expressos e implícitos e os poderes estaduais expressos afastam os poderes municipais implícitos; 3ª regra: poderes municipais implícitos afastam a competência estadual remanescente; 4ª regra: os poderes federais concorrentes prevalecem sobre os poderes estaduais concorrentes que prevalecem sobre os poderes municipais concorrentes.”⁵

Outra classificação de repartição de competências está contida na obra do Professor J. H. MEIRELLES TEIXEIRA:

Na distribuição de poderes entre o Estado Federal e os Estados-membros, dois sistemas apresentam-se nas legislações: a) enumeração de poderes do governo federal, deix-

⁴ MORAES, Alexandre. Direito Constitucional. 8 ed. São Paulo: Atlas: 2000. p. 263. HORTA, Raul Machado. Estudos de Direito Constitucional. Belo Horizonte: Del Rey: 1995. p. 366.

⁵ LEAL, Victor Nunes. Problemas de Direito Público. Brasília: Imprensa Nacional: 1999. p. 325.

ando-se aos Estados-membros os poderes remanescentes exceto os especificamente proibidos... b) o segundo sistema de distribuição de poderes nos Estados federativos consiste justamente no inverso do primeiro: a Constituição outorga certos poderes aos Estados-membros, e todos os poderes restantes são reservados à União... No primeiro sistema, o governo federal é um governo de poderes delegados, neste sentido de poderes determinados (delegated powers), ao passo que aos Estados-membros são corporações autônomas de poderes reservados, remanescentes ou residuários (residual, reserved powers). No segundo sistema, o governo federal é governo de poderes reservados, residuários, remanescentes, ao passo que os Estados-membros são governos de poderes delegados, enumerados(...) Além dessa divisão geral de poderes- em delegados (enumerados), reservados (remanescentes, residuários), e implícitos- outras espécies existem de competência, nos Estados federativos, a saber: a) competência privativa; b) competência complementar ou supletiva; c) competência concorrente; d) competência paralela. Diz-se que a competência é privativa quando exclui a de outro poder ou governo.(...) A competência é complementar, ou supletiva, como também se denomina, quando se exerce como complemento da competência principal, primária, de outro poder, apenas para preencher-lhe as possíveis lacunas.(...) Diz-se que a competência é concorrente, quando certos assuntos, ou certas matérias, ficam entregues tanto aos Estados-membros, como à União. Se esta fizer uso dessa competência, seus atos prevalecem sobre os dos Estados-membros, que com os primeiros devem conformar-se, sob pena de derrogação, se lhe forem acaso contrários. Mas, enquanto a União não fizer uso de sua competência, têm os Estados plena liberdade nos mesmos domínios. (...) Diz-se, finalmente, existirem competências paralelas, quando tanto à União, como aos Estados-membros, é lícito exercê-las, sem que a ação federal possa de qualquer modo prejudicar a estadual. Essas competências se exercem facultativa e cumulativamente, podendo coexistir plenamente, sem nenhum impedimento constitucional.

7.3. COMPETÊNCIA LEGISLATIVA CONCORRENTE: PECULIARIDADES

A competência legislativa concorrente se reveste se certas peculiaridades, que a própria Constituição, nos parágrafos que sucedem o artigo 24, trata de esclarecer. Prescreve o parágrafo 1º que, “no âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais”. Entretanto, “a competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados” (§ 2º). Por sua vez, o parágrafo 3º, acautelando-se de uma possível inércia legislativa da União em prejuízo aos Estados-Membros determina que, “inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender suas peculiaridades.”

A razão de ser desse tipo de competência, segundo a Professora CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, da Faculdade de Direito da PUC-MG é que *na prática, o que se tem mais freqüentemente é a definição do que sejam normas gerais e normas sobre questões específicas por exclusão, a dizer, diante de uma lei se examina se ela especializa e aprofunda questões que são de interesse predominante e tratamento possivelmente diferenciado de uma entidade federada. Se nesse exame a conclusão for positiva, cuida-se de uma competência estadual e escapa-se do âmbito da norma geral. A mesma matéria é objeto de tratamento legislativo de duas entidades: a nacional e a estadual. Apenas a forma e a extensão do seu tratamento são delimitadas pela nacionalidade, que generaliza a norma, ou pela regionalização, que torna sujeita ao cuidado do legislador estadual o ponto especializado, que a ele compete suplementar na disposição geral.*⁶

Por fim, o parágrafo 4º prima pela sua engenharia jurídica, estabelecendo uma cláusula suspensiva de eficácia da norma, ao prever que, “a superveniência de lei federal sobre normas gerais

⁶ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey: 1997. pp. 247-248.

suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.” Ou seja, se originariamente a União, não exercendo a sua competência legislativa concorrente-genérica numa determinada matéria e o Estado-Membro exercer a sua, em sobrevindo lei federal que regule a questão, a lei estadual restará suspensa; inerte. Não é revogada no embate “lei especial derroga a lei geral”. Aqui, “lei geral suspende lei geral, no que lhe for contrário”. Isto significa que, perdendo a União interesse em regular genericamente a matéria e revogando a sua lei disciplinadora, a lei estadual desce de sua inércia e vigorará tranqüilamente, até que outra lei estadual a revogue ou outra lei federal lhe suspenda novamente os efeitos.

A Professora CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA comenta este último parágrafo: *Nos termos do § 4º da Constituição da República, exercendo a União a sua competência e elaborando norma geral sobre determinada matéria após o exercício de competência legislativa estadual plena- a qual se terá dado em razão da morosidade daquela pessoa para firmar o seu desempenho -, suspende-se a eficácia da norma estadual no que contrariar a lei nacional. Como a competência é irrenunciável, intransferível e imposterável, é certo que, mesmo quando exercida morosamente, não se restringe ou se altera a eficácia de sua prática. Por isso, como a competência legislativa concorrente é entregue, quanto às normas gerais, à União, o seu exercício suprime a competência legislativa plena exercida pelo Estado-membro, exercida por inércia daquela pessoa nacional. Suprimida a competência, aquilo que do seu exercício resulte contrário quanto ao positivado pelo legislador nacional no exercício de competência própria, perde o seu fundamento, donde a suspensão de seus efeitos determinada constitucionalmente. Cuida-se, aqui, entretanto, de suspensão da eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário, é dizer, do que se mostra adverso, colidindo, de maneira inconciliável, incompatível, com a norma nacional justaposta e sobreposta à norma estadual anteriormente elaborada. Sendo compatíveis as duas, entretanto, elas são interpretadas de maneira conciliatória, a fim de que o sistema*

*em fase de produção de efeitos apenas melhore e não provoque rupturas ou alterações desnecessárias.*⁷

7.4. DA COMPETÊNCIA COMUM DOS ENTES FEDERATIVOS

Um outro traço característico da nossa Constituição é a previsão de competências comuns a serem desenvolvidas por todas as unidades que compõem a federação brasileira (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), previsão esta instalada no artigo 23. Ao final deste artigo, há um parágrafo-orientação a esta atividade, delegando à lei complementar a fixação de normas para a cooperação entre os entes federativos visando a promoção do bem-estar social nacional.

Mais uma vez, a lição da Professora CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA: *O que marca as competências comuns é a difusão dos interesses que se encontram subjacentes e que determinam um condomínio de atuações. Nenhuma das entidades é titular exclusiva, superior ou desigual das competências. Não se dá aqui nem superioridade hierárquica nem subordinação de uma das entidades. Não se dá a exclusividade da responsabilidade de uma delas nem (e muito menos) a omissão possível dessa responsabilidade por qualquer delas. A execução das competências comuns pode ser pleiteada de todas as entidades. A forma de cooperação para que ela faça de forma eficiente é que se impõe na forma determinada pela lei complementar prevista no parágrafo único do art. 23 da Constituição.*⁸

A intensidade de concentração de poder na Federação será o vetor que guiará as relações intergovernamentais, relações estas que têm que ser desenvolvidas e executadas pensando sempre na promoção do bem-estar do titular do Poder no Estado brasileiro, qual seja, o Povo. Porém, não é a isso que se assiste no atual cenário político-administrativo brasileiro, onde, no anseio de tudo fazer ou na comodidade de nada fazer, os vários entes fed-

⁷ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey: 1997. pp. 249-250.

⁸ Ob. Cit. p. 253.

erativos brasileiros vacilam e se omitem no cumprimento ou da produção legislativa básica ou das decorrentes atividades administrativas concretas provenientes da legislação que competiria a cada um efetivar. Como sintoma disso, o grande volume de ações diretas de inconstitucionalidade distribuídas no Supremo Tribunal Federal, foro competente para dirimir e solucionar os conflitos que surgem entre a União e os Estados-Membros, tendo como provocador dessas ações o Procurador-Geral da República, a União, os próprios Estados e terceiros legitimados interessados na preservação de seus direitos, violados no afã dos legislativos estaduais em procurar satisfazer os anseios das diversas camadas que compõem a sociedade.

Pertinentes para dar cabo ao presente estudo, os comentários da Professora CÁRMEN LÚCIA ANTUNES ROCHA, que ao final traz o sempre atualizado pensamento do Professor OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO:

Repartição de competências nas Federações é sempre questão intrincada e de difícil solução perfeita. O que se observa são tendências que buscam uma aproximação maior entre a história e a demanda de uma determinada sociedade estatal e uma possibilidade decorrente de condições específicas de cada território e de cada povo. Nem há a exaustão das competências repartidas, por mais que se busque tal modelo(até mesmo porque o Estado tem alteradas as suas funções no curso da história, o que impõe o rebaixamento da questão relativa às competências), nem há a satisfação plena de qualquer dos modelos de repartição de competências, porque as mudanças havidas no processo político determinam alterações nos espaços de ação das entidades federadas. Como bem salientava OSWALDO ARANHA BANDEIRA DE MELLO “a divisão de poderes[referindo-se às competências]feita na Constituição Federal, por mais pormenorizada que seja, jamais é completa. E o desenvolvimento contínuo da vida social faz cada dia surgirem novos interesses impossíveis de serem previstos.”⁹

⁹ ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil. Belo Horizonte: Del Rey: 1997. p. 254.

Em termos práticos, o que vem a significar a autonomia dos Estados-Membros da Federação? A resposta está na positivação que a Constituição instituidora do Estado tenha conferido a este. É na Constituição que encontraremos as disposições necessárias para a fixação das competências do poder central e dos poderes locais, competências estas de ordem legislativa, administrativa e judiciária, fruto da capacidade de auto-organização, auto-administração e o autogoverno, elementos básicos que delinham a noção de autonomia no Estado Federal.

O poder de auto-organização dos Estados-Membros, corolário da autonomia no regime federal, entretanto, não surge, histórica e juridicamente, com a proclamação da República no Brasil, em 1889. Apesar de o documento-marco da República ter instituído, seguindo explicitamente o modelo constitucional norte-americano inaugurado no século XVIII, o regime federativo como forma de divisão territorial do poder, abdicando do Estado Unitário centralizado nas mãos do Imperador, o regime instaurado em 1889 expediu, após seis dias da instituição da República, o Decreto nº 7 dissolvendo as Assembléias Provinciais- paradigmas monárquicos das atuais Assembléias Legislativas- e determinando que os novos Estados seriam transitoriamente administrados por Governadores nomeados pelo Governo Provisório.

Reservou-se ao Governo Provisório e, por que não, àquela altura dos acontecimentos, Central, a faculdade de ampliar, restringir ou suprimir quaisquer das atribuições conferidas aos Governadores, que podiam ser substituídos *ad nutum*, conforme melhor conviesse “ao bem público e à paz e direito dos povos.”

Com a promulgação da primeira Constituição da República em 1891, após a manifestação de uma Assembléia Constituinte especialmente convocada para tanto, o Brasil começou a desfrutar, do ponto de vista jurídico-constitucional, da prática federativa, experimentando as antigas Províncias, transformadas em Estados, poderes e atribuições legislativas e administrativas desconhecidas no Estado Unitário centralizado.

O regime federativo, instituído com a República, não resultou da agregação de coletividades políticas anterior-

mente dispersas, e sim de um processo de descentralização revolucionariamente imposto. Sob o magistério de OSWALDO TRIGUEIRO, *considerado o regime federal pelo seu aspecto jurídico- e não pelos antecedentes históricos, a que o direito positivo é indiferente- afigura-se irrecusável a natureza federativa do regime instituído pela República. Com efeito, a Constituição de 1891 estruturou um Estado que reproduziu, nos traços essenciais, o molde federal então conhecido e adotado pelos Estados Unidos, Suíça, Argentina, México e Alemanha. Do ponto de vista do direito legislado, a República brasileira passou a ser, no plano do direito interno, um Estado composto, com os seguintes traços distintivos: a) descentralização política de natureza constitucional; b) entidades seccionais dotadas do poder de auto-organização e autogoverno; c) garantia eficaz de integridade territorial; d) Estados-membros possuidores de competência de legislação e execução, a ser exercida em caráter independente e isento de controle pelo poder federal. Dessa forma, os Estados membros da República brasileira podiam ser definidos como coletividades parciais integrantes de um Estado composto, constitucionalmente descentralizados, providos de governo próprio e dotados de plena autonomia nos assuntos reservados à esfera de competência.*¹⁰

Os meios mais comuns de provocação do Supremo Tribunal Federal para a tutela do princípio federativo e a discussão da autonomia dos Estados-membros e adequação destes à Constituição, são a ação direta de inconstitucionalidade e o recurso extraordinário. Mas é acentuada a utilização de outros instrumentos constitucionais e processuais, como a reclamação, o mandado de segurança, a petição, a ação direta de inconstitucionalidade por omissão, a ação direta de inconstitucionalidade interventiva, ação originária, a arguição de descumprimento de preceito fundamental, entre outras peças jurídicas, inclusive o habeas corpus, como veremos numa das decisões do STF, que mais adiante citaremos a título de exem-

¹⁰ TRIGUEIRO, Oswaldo. Direito Constitucional Estadual. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1980, pp. 28/29.

plo.

7.5. O CONTROLE DA CONSTITUCIONALIDADE DAS NORMAS JURÍDICAS: MEIO REPRESSIVO E MEIO PREVENTIVO

O art. 102, I, a, da Constituição Federal, afirma competir ao STF, precipuamente a guarda da Constituição, cabendo-lhe processar e julgar, originariamente, a ação direta de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. Por sua vez, o art. 97 estende a possibilidade do controle difuso também aos tribunais, estabelecendo, porém, uma regra, ao afirmar que somente pelo voto da maioria absoluta de seus membros ou dos membros do respectivo órgão poderão os tribunais declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público.

Escreve o professor ALEXANDRE DE MORAES que, *no Brasil, salvo na Constituição do Império, sempre houve a adoção do controle de constitucionalidade repressivo jurídico ou judiciário, em que é o próprio Poder Judiciário quem realiza o controle da lei ou do ato normativo, já editados, perante a Constituição Federal, para retirá-los do ordenamento jurídico, desde que contrários à Carta Magna. Na atual Constituição, foram adotados os dois clássicos sistemas de controle judiciário de constitucionalidade repressiva: norte-americano e austríaco. O primeiro será exercido por via de ação direta, denominando-se reservado, abstrato ou concentrado(...) Pelo segundo, controle difuso, por via de exceção ou defesa ou aberto, todos os juízes e tribunais poderão realizar o controle de constitucionalidade, nos moldes do judicial review(...).*¹¹

Pelo lado do controle preventivo da constitucionalidade exercido pelo Legislativo - reconhecendo ex vi legis o controle preventivo instrumentalizado pelo veto do Chefe do Poder Executivo - os critérios técnicos que alicerçam os parâmetros que orientam o Presidente da Assembléia Legislativa na avalia-

¹¹ MORAES, Alexandre. *Jurisdição Constitucional e Tribunais Constitucionais*. São Paulo: Atlas, 2000. pp. 228-230.

ção comparativa surge no embate entre os textos constitucionais e legais e as proposições legislativas, estão sintetizados na lição de MEIRELLES TEIXEIRA:

*“Incorrerá no vício de inconstitucionalidade **formal** a lei que violar dispositivos constitucionais relativos à sua **elaboração e vigência**, ou que estabelecer a **competência do órgão** que emana... A inconstitucionalidade formal pode resultar, portanto, seja de vício de elaboração, seja de vício de competência, em face das normas constitucionais... ocorreria inconstitucionalidade formal [por elaboração], por inobservância de formalidades ou requisitos extrínsecos, isto é, na elaboração da lei, exigidos na Constituição. A inconstitucionalidade formal por incompetência do poder ou órgão de que emana a lei, em face dos dispositivos da Constituição, é de ocorrência muito mais freqüente, especialmente num regime federativo... O vício de inconstitucionalidade por incompetência poderá **ainda caracterizar-se quando qualquer dos Poderes** - o Legislativo, o Executivo ou o Judiciário - **invadir a esfera de competência normativa do outro Poder**... Em todos esses casos de inconstitucionalidade formal, a contradição entre a Constituição e a lei ordinária é exterior a esta, isto é, não diz respeito propriamente à matéria, ao conteúdo da lei, mas a um defeito de forma, ou a uma falta de competência do ente ou do órgão do qual promana, e daí denominar-se, também, **inconstitucionalidade extrínseca.**”¹²*

Lançando, portanto, o seu despacho denegatório de não-admissão de uma proposição (artigos 18, II e 135, I e II do Regimento Interno da Assembléia Legislativa), o Presidente exerce, aproximadamente, aquilo que MONTESQUIEU taxou de faculdade de impedir, modernamente chamado de direito de veto¹³, o que vem a ser um direito particular dos chefes executivos de Poder, ainda mais se esse direito é exercido objetivando

¹² MEIRELLES TEIXEIRA, J. H. Curso de Direito Constitucional. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1991. pp. 386/388.

¹³ MONTESQUIEU, Barão de La Brede e de. Do Espírito das Leis. São Paulo: Nova Cultural, edição de 1997.p. 205-206. Ao lado da faculdade de impedir, MONTESQUIEU coloca a faculdade de estatuir, qual seja, o direito de ordenar, por si mesmo, ou de corrigir o que foi ordenado por outrem.

manter íntegro o sistema jurídico e resgatar sempre o compromisso de velar pela supremacia da Constituição.

A proposição legislativa não admitida, retornará ao parlamentar para ciência do despacho presidencial e, se quiser, recorrerá do mesmo à Comissão de Constituição e Justiça (Artigo 135, § 2º do RI), solicitando a esta um reexame das razões de denegação, bem como rogando-lhe a devolução, da proposição, à tramitação normal.

A soberania opinativa da Comissão de Constituição e Justiça, dessa maneira, não sofrerá abalos. Ao contrário, a atuação da Comissão é reforçada, pois atuará como câmara revisora da conduta presidencial, podendo manifestar-se sobre a questão em duas oportunidades: a) a primeira, na análise do recurso interposto pelo parlamentar irrisignado com o despacho presidencial, provendo ou não o recurso e b) em sendo provido o recurso e retomando a proposição legislativa seu trâmite normal e ordinário, a Comissão será instada a se manifestar novamente sobre a questão.

7.6. AS NORMAS JURÍDICAS EM ESPÉCIE

As leis, por seu turno, veiculam normas jurídicas que traduzem regras de conduta para a sociedade. São elaboradas pelo Estado com a finalidade de produzir comandos que obriguem, permitam ou proibam atos e comportamentos das pessoas instaladas no território do Estado.

O Poder Executivo pode editar atos administrativos de caráter normativos (ex.: decretos, regulamentos, resoluções, portarias, instruções normativas) todos voltados à aplicação da lei e a execução dos seus comandos meritórios. Na esfera federal, além desses atos normativos, pode o Presidente da República editar medidas provisórias, com força de lei. Os decretos e os regulamentos destinam-se a explicitar a lei, esclarecendo aspectos peculiares à sua aplicação pelos agentes públicos, não podendo criar obrigações, restringir ou ampliar os termos da lei.

O Poder Judiciário também edita atos administrativos de caráter administrativo (ex.: portarias e resoluções) destinados a organizar os seus serviços administrativos e seu funcionamento

interno.

Os Poderes Executivo e Judiciário têm, ainda, a iniciativa, constitucionalmente prevista, para a iniciativa de leis, para o exercício de suas respectivas competências.

O Poder Legislativo, por sua vez, pode iniciar o processo legislativo em todas as hipóteses não reservadas em caráter exclusivo ou privativo para os demais Poderes. Compete-lhe, ainda, dar o devido andamento, na forma previamente estipulada pela Constituição do Estado e pelo Regimento Interno, a todos os projetos de lei, sejam estes de sua iniciativa ou não. O que é sujeito à apreciação deste Poder pode ser aprovado ou rejeitado, e no primeiro caso tem a possibilidade de tornar-se norma jurídica geral e abstrata, sendo sua forma de apresentação o *projeto*, ou *proposta*, quando se trata de emenda constitucional.

No âmbito do Estado de São Paulo, a Constituição estadual relaciona, em seu artigo 21, as normas que são produzidas mediante o processo legislativo:

1. Emendas à Constituição do Estado;
2. Leis Complementares;
3. Leis Ordinárias;
4. Decretos legislativos;
5. Resoluções.

8. PROPOSIÇÕES

Na linguagem parlamentar, proposição é a própria matéria que será levada à decisão do Plenário ou do Presidente para, posteriormente, alcançar o fim que se pretende (ex.: transformar-se numa lei, numa resolução).

As proposições dividem-se, sob o aspecto da competência para o seu conhecimento e deliberação, em dois grandes grupos: as que precisam ser votadas pelo Plenário e as despachadas pela Mesa ou pelo Presidente.

Pode-se, dizer, ainda, com base no Regimento Interno, que as proposições, sob o aspecto formal, dividem-se pelo método de elaboração: elaboração legislativa comum (Título V do

do Regimento Interno) .

A seguir, são apresentados os tipos de proposições e seu respectivo processo legislativo.

8.1. QUADRO GERAL E TRAMITAÇÃO

9. ELABORANDO UMA PROPOSIÇÃO

9.1. INICIATIVA DE PROPOSIÇÃO

O artigo 146 do Regimento Interno estabelece a quem caberá a iniciativa das proposições: Deputados, Comissões, Mesa, Governador do Estado, Presidente do Tribunal de Justiça, Procurador Geral de Justiça, Presidente do Tribunal de Contas do Estado e aos cidadãos, através de iniciativa popular. Esta questão é importante, pois o citado artigo regimental segue as disposições contidas na Constituição Federal e na Constituição do Estado de São Paulo. Assim, se a proposição não estiver em conformidade com as Constituições Federal e Estadual, bem como com o Regimento Interno, ela poderá padecer de uma anomalia jurídica denominada *inconstitucionalidade por vício de iniciativa*, correndo o risco de ser anulada pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado ou pelo Supremo Tribunal Federal.

9.2. ESCOLHENDO A PROPOSIÇÃO ADEQUADA

Adotada a decisão política para a regulamentação de uma determinada área do comportamento humano, é necessário definir-se qual proposição se apresenta como a mais adequada para atingir os objetivos perseguidos entre aquelas que se inscrevem no âmbito da competência regulatória do Estado e o aspecto da iniciativa.

Para enfrentar essas questões, necessária se faz a observância da distribuição de competências que a Constituição Federal realizou entre a União, os Estados e os Municípios, assim como entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, o que foi tratado nos seguintes artigos: 21, 22, 23, 24, 25, 30 - com relação aos entes federativos -, 48, 49, 51, 52, 61, § 1º, 84, 96 e 165

- quanto às competências privativas de cada um dos Poderes. No mesmo sentido, visando a observância do princípio da separação dos Poderes, previsto no artigo 2º da Constituição Federal e no artigo 5º da Constituição do Estado de São Paulo, deve-se respeitar as limitações estabelecidas pelos seguintes artigos desta última: 20, 24, 47, 69 e 174.

Quanto ao cabimento de proposta de Emenda à Constituição, projeto de lei complementar ou de lei ordinária, parece não haver maiores problemas: a primeira é pertinente a alterações no texto da Constituição do Estado, a segunda deve ser utilizada para a modificação de leis complementares em vigor, ou para tratar de matérias que devem ser abordadas por essa espécie normativa por expressa determinação constitucional, e à terceira são reservadas as demais hipóteses que não lhe são vedadas e que devem ser objeto de regulamentação por meio de lei em sentido estrito.

Existem hipóteses de proposições que visam regular matérias, de forma exclusiva ou privativa, pertinentes ao Poder Legislativo, tais como os projetos de decreto legislativo e os projetos de resolução. O artigo 145 da XI Consolidação do Regimento Interno discriminou a função de cada uma dessas proposições:

a. projetos de decreto legislativo visam a regular as matérias de competência privativa do Legislativo, sem a sanção do Governador do Estado;

b. projetos de resolução destinam-se a regular, com eficácia de lei ordinária, matérias de competência exclusiva da Assembléia Legislativa, de caráter político, processual, legislativo ou administrativo, ou quando deva a Assembléia pronunciar-se em casos concretos, tais como: perda de mandato de Deputado, qualquer matéria de natureza regimental, todo e qualquer assunto de sua economia interna, que não se compreenda nos limites de simples ato administrativo, a cujo respeito se proverá no Regulamento dos seus serviços.

Outra questão diz respeito a escolha entre uma indicação ou moção. Tendo-se em vista a interpretação dos artigos 154, 158 e 159 da XI Consolidação do Regimento Interno, conclui-se que:

a. moção é a proposição em que é sugerida a manifestação da Assembléia sobre determinado assunto, apelando, aplaudindo ou protestando. Traduz manifestação da Assembléia Legislativa;

b. indicação é cabível quando são sugeridas aos Poderes do Estado ou da União medidas de interesse público local ou municipal. Reflete manifestação individual de seu autor.

9.3. AUTORIA

Considera-se autor da proposição um ou mais deputados (RI, art. 136 com a redução dada pela Res. 833, de 24.10.03). Quando a Constituição ou o Regimento Interno exijam determinado número de proponentes, todos serão considerados autores.

Ultrapassado o número de assinaturas necessárias, as demais serão consideradas de simples apoio (RI, art. 136 § 2º, com a redação dada pela Res. 833, de 24.10.03).

Por exemplo:

Na Proposta de Emenda à Constituição são considerados autores os 32 Deputados que primeiro a assinaram, porque a própria Constituição exige este número de proponentes (1/3 dos Deputados).

Na Emenda de Plenário (apresentada na sessão em que se inicia a discussão do projeto), são autores os 19 Deputados (1/5 dos Deputados) que a assinam em primeiro lugar, porque o Regimento Interno exige esse número mínimo de assinaturas.

Para efeito de melhor identificação dos autores, recomenda-se que, ao se elaborar proposições de autoria conjunta, já se imprima uma lista para assinaturas em seqüência, conforme os modelos inclusos neste Manual.

Nas proposições de competência exclusiva dos Poderes Executivo e Judiciário, os autores são os Chefes desses Poderes. Em se tratando de proposta de Emenda à Constituição que vise modificar o texto constitucional relativo a matérias de inter-

esse do Poder Judiciário e do Ministério Público, o autor da proposição é o Chefe do Poder Executivo, pois a Constituição do Estado não reservou poder de iniciativa de emenda constitucional aos Chefes do Poder Judiciário e do Ministério Público.

Deve-se mencionar que as leis podem ser de iniciativa popular, nos termos do artigo 24, § 3º, itens 1, 4 e 5, da Constituição Estadual.

9.4. PROJETO

As normas jurídicas que são produzidas mediante o processo legislativo são primeiramente apresentadas como *projetos*.

Os Deputados ou a Mesa Diretora podem, assim, para regular um determinado assunto com força de generalidade, abstração e obrigatoriedade e que não se amolde nas hipóteses que não lhe são vedadas e que devem ser objeto de regulamentação por meio de lei em sentido estrito, não estando reservada, ainda, a outro tipo de proposição, apresentar um projeto de lei. Seguindo essa mesma lógica, a Resolução se origina de um “Projeto de Resolução”, a Lei Complementar tem origem em um “Projeto de Lei Complementar” e assim por diante, com exceção da Emenda à Constituição, que se origina de uma “Proposta de Emenda à Constituição”, e não de um “Projeto de Emenda à Constituição”.

9.5. ESTRUTURA DO PROJETO

Seguindo o disposto no artigo 23, parágrafo único, item 16 da Constituição estadual, as normas técnicas para a elaboração legislativa dos projetos, são definidas pela Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999, alterada pela Lei Complementar 944, de 26 de junho de 2003.

De acordo com essas normas técnicas, os projetos devem conter a seguinte estrutura:

9.5.1 ESTRUTURA GERAL

- PREÂMBULO:**
- Epígrafe
 - Ementa
 - Fórmula de promulgação
- CORPO:**
- Artigos contendo a matéria de que trata a lei.
 - ⇒ Artigos de encerramento, contendo:
 - Cláusula financeira (se couber)
 - Cláusula de vigência
 - Cláusula Revogatória (se couber)
- DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS** (se for o caso) – contendo artigos, com numeração independente, sobre conflito temporal de leis.
- ANEXO** (se houver)
- JUSTIFICATIVA**
- FECHO**

9.5.2 ESTRUTURA TÉCNICA DAS PARTES DA LEI

- **PARTE I (ou GERAL, ou ESPECIAL)**
 - ↳ **LIVRO I**
 - DAS PESSOAS (exemplo retirado do Código Civil de 1916)
 - ↳ **TÍTULO III**
 - DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO (cf. CF de 1988)
 - ↳ **CAPÍTULO III**
 - DOS ESTADOS FEDERADOS
 - ↳ **SEÇÃO I**
 - DISPOSIÇÕES GERAIS
 - ↳ **SUBSEÇÃO II**
 - DA EMENDA À CONSTITUIÇÃO
- **Artigo** (1º - → 9º - / 10 -, 11 -, ...)
 - ↳ **Inciso** (I -, II -, III -, IV -, V -, ...)
 - ↳ **Alínea** [a), b), c), ...]
- e/ou
 - ↳ **Parágrafo** (Parágrafo único -; ou § 1º -, §2º -, ...)
 - ↳ **Item** (1., 2., 3., ...)
 - ↳ **Alínea** [a), b), c), ...]

Constituem elementos do projeto:

9.5.3. PREÂMBULO

É a identificação do projeto, composto pela epígrafe, a ementa e a fórmula de promulgação.

9.5.3.1. EPÍGRAFE

É o título ou frase que identifica um assunto. A epígrafe traz a identificação da proposição, sua qualificação, número e ano de apresentação. Exemplo:

PROJETO DE LEI nº de 2002.

Observe-se que o número deve ser deixado em branco, pois o protocolo legislativo conferir-lhe-á uma numeração sequencial, permitindo manter uniformidade no sistema.

9.5.3.2. EMENTA

É o resumo claro e conciso do conteúdo da proposição, indicando a matéria que visa regular, tornando fácil sua identificação, devendo, se o projeto pretender alterar dispositivo de lei, a ele fazer referência, transcrevendo a ementa da lei modificada. Exemplos:

Institui o Programa de Recuperação das Rodovias.

Dispõe sobre a fiscalização da água mineral distribuída no Estado de São Paulo.

Altera a Lei nº 6.374, de 1º de março de 1989, que institui o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação - ICMS.

Declara Área de Proteção Ambiental o Bosque Municipal de Cruzeiro.

Dá a denominação de “Ivani de Melo Kubota” ao viaduto localizado no km 396 da SP-300, que dá acesso ao Município de Pirajuí.

Convém salientar que, de acordo com inciso III do artigo 135 do Regimento Interno, se a proposição aludir a qualquer dispositivo legal, a transcrição deste deverá acompanhar o projeto.

9.5.3.3. FÓRMULA DE PROMULGAÇÃO

É a ordem de execução, consistindo em “A Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo decreta (ou resolve, no caso de Projetos de Resolução).

9.5.4. CORPO

Compreende a matéria de que trata a proposição.

É dividida em artigos, que podem ser agrupados em Seções, Capítulos, Títulos e Livros. Essa composição pode incluir também Disposições Preliminares, Gerais e Transitórias, sendo que

os artigos destas últimas terão numeração à parte. Por sua vez, o artigo subdivide-se em parágrafos, incisos, itens e alíneas. A Lei Complementar nº 863/99 alterada pela Lei Complementar 944, de 26 de junho de 2003 dispõe sobre esses elementos na Seção II, artigo 7º.

9.5.4.1. ARTIGO

É a frase que determina o comando da norma jurídica, imprimindo uma obrigação, uma proibição ou a permissão de uma conduta.

Cada artigo deverá conter um único assunto, que será fixado no seu “caput” (palavra latina para “cabeça”). Inicia-se sempre com letra maiúscula, devendo a expressão “Artigo” ser escrita por extenso, e não abreviada: “Artigo 1º”, e não “Art. 1º”.

Pode ocorrer que o projeto contenha apenas um artigo. Nesse caso, deve-se usar a expressão “Artigo único”. Porém, na maioria dos projetos há mais de um artigo, cuja numeração é feita por algarismos arábicos e será ordinal até o 9º, e cardinal a partir do 10. Exemplo:

Artigo 5º - São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

§ 1º-.....

§ 2º-.....

9.5.4.2. PARÁGRAFO

É a subdivisão do artigo e tem por finalidade completar o sentido ou relacionar as restrições ou exceções ao comando estipulado no “caput”. É representado pelo sinal gráfico § e deve ser numerado da mesma forma que os artigos. Inicia-se com letra maiúscula, porque é precedido por ponto final (do “caput” do artigo).

Quando o artigo tiver um único parágrafo, este não deve ter numeração, seguindo-se a expressão “Parágrafo único”.

O parágrafo deve compreender um único período, encer-

rado com ponto final. Se necessário, será subdividido em itens. Exemplos:

Artigo 9º - O Poder Legislativo

§1º - A Assembléia Legislativa reunir-se-á, em sessão legislativa anual, independentemente de convocação, de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro.

§2º

Artigo 10 - O Poder Legislativo.....

Parágrafo único - A sede da Assembléia Legislativa.....

9.5.4.3. INCISO

É também uma divisão imediata do artigo, sendo empregado como elemento discriminativo ou de enumeração. O inciso vem após o texto do artigo, precedido de dois pontos. É numerado por algarismos romanos, seguido de hífen, e inicia-se com letra minúscula, (à exceção de nomes próprios), terminando em ponto e vírgula, salvo o último inciso do artigo, que é pontuado ao final. O inciso pode desdobrar-se em alíneas. Exemplo:

Artigo 20 - Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa:

I - eleger a Mesa e constituir as Comissões;

II - elaborar seu Regimento Interno;

III - (...).

9.5.4.4. ITEM

É a divisão do parágrafo, numerado em algarismos arábicos na forma cardinal, seguido por ponto, e tem a função de facilitar a sistematização do elemento desdobrado. É precedido de dois pontos, inicia-se por letras minúsculas e termina em ponto e vírgula, salvo o último, que tem ponto final. Se necessária sua subdivisão, usam-se alíneas. Exemplo:

Artigo 10 -

§ 1º -

§ 2º - O voto será público, salvo nos seguintes casos:

1. no julgamento de Deputados ou do Governador;
2. na eleição dos membros da Mesa e de seus substitutos;
3. (...).

9.5.4.5. ALÍNEA

Desdobramento do inciso ou do item, é precedida de dois pontos e indicada por letra minúscula, seguida de parêntese. Inicia-se com letra minúscula, terminando em ponto e vírgula, salvo a última, que tem ponto final. Exemplos:

Artigo 8º - As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica:

I - para obtenção de clareza:

a) usar as palavras e expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) construir as orações na ordem direta, evitando o preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis.

Artigo 175 - os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes

§ 1º- As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem serão admitidas desde que:

1.

2. indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas os que incidam sobre:

a) dotações para pessoal e encargos;

b) serviço da dívida;

c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.

9.5.4.6. CLÁUSULA FINANCEIRA

O artigo 25 da Constituição Estadual dispõe que “nenhum projeto de lei que implique a criação ou aumento de despesa

pública será sancionado sem que dele conste a indicação dos recursos disponíveis, próprios para atender aos novos encargos”. Assim, nos projetos que criem ou aumentem a despesa pública devem ser indicados os recursos disponíveis, podendo-se adotar o seguinte texto:

Artigo 7º - As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias.

9.5.4.7. CLÁUSULA DE VIGÊNCIA

É a cláusula que fixa a data a partir da qual torna-se obrigatória a observância da norma. Exemplos:

Artigo 10 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

ou

Artigo 9º - Esta lei entra em vigor em 1º de junho de 2003.

ou

Artigo 11 - Esta lei entra em vigor após decorrido 90 (noventa) dias de sua publicação oficial.

Na ausência deste dispositivo, a lei só entrará em vigor 45 dias depois de publicada no Diário Oficial, conforme dispõe o artigo 1º da Lei de Introdução ao Código Civil - Lei nº 4657, de 4 de setembro de 1942.

9.5.4.8. CLÁUSULA REVOGATÓRIA

É a que indica quais os dispositivos (artigos, parágrafos, incisos, itens, alíneas) de leis - ou outra espécie normativa - que estão sendo revogados.

Deve haver referência expressa à lei que se quer alterar ou revogar, sendo vedado o uso da expressão genérica “revogam-se (ou ficam revogadas) as disposições em contrário”. Exemplo:

Artigo 15 - Fica revogada a Lei nº ..., de 1989.

ou então:

Artigo 15 - Ficam revogados o artigo 15, e o parágrafo único do artigo 16 da Lei nº ..., de 1991.

Quando o projeto não alterar lei anterior, a cláusula revogatória torna-se desnecessária.

No processo legislativo estabelecido no Regimento Interno da Assembléia Legislativa, as cláusulas de vigência e revogatória devem estar contidas no mesmo artigo, conforme dispõe o artigo 147, VIII do Regimento Interno. Portanto, o texto deverá ter a seguinte forma exemplificativa:

Artigo 15 - Esta lei entra em vigor na data de sua publicação, ficando revogados o artigo 12, e os incisos I e II do artigo 13, da Lei nº, de ... de, de 1989.

As cláusulas financeira, revogatória e de vigência compõem o encerramento.

9.5.5. DISPOSIÇÕES TRANSITÓRIAS

São os dispositivos que estabelecem condições e procedimentos especiais e de caráter temporário, com o objetivo de permitir a transição dos cidadãos de uma situação estabelecida por norma revogada para a nova situação legal, ou atender aos pré-requisitos da lei que entra em vigor.

Nem todas as leis exigem estes dispositivos, porém, caso se façam necessários, são colocados fora do corpo do projeto e os artigos que o compõem são numerados separadamente a partir do 1º.

9.5.6. ANEXOS

São informações e determinações imprescindíveis para a correta vigência da lei como, por exemplo, tabelas e quadros com alíquotas ou valores, prescrições técnicas, formulários padronizados.

9.5.7. JUSTIFICATIVA

São os argumentos do autor para demonstrar a necessidade, conveniência, oportunidade e relevância da proposição.

9.5.8. FECHO

É a parte que indica o local de origem da proposição (Sala das Sessões, ou Sala das Comissões), seguido da expressão “em”, indicativa do memento da apresentação, porém sem data, vez que será considerada a data do recebimento no Protocolo Legislativo. Em seguida vem, abaixo, o nome do autor ou autores, e sua(s) assinatura(s).

9.5.9. AGRUPAMENTO DE ARTIGOS

O agrupamento de artigos dar-se-á na seguinte forma:

a. Seções

A Seção é o conjunto de artigos que versam sobre o mesmo tema; são indicadas por algarismos romanos.

b. Subseções

A Subseção constitui um desdobramento da Seção, uma subdivisão.

c. Capítulos

Um agrupamento de Seções forma um Capítulo.

d. Títulos

O Título engloba um conjunto de Capítulos.

e. Livro

Em leis extensas, como ocorre no caso das legislações codificadas (Código Civil, Código de Processo Civil, etc.), os conjuntos de Títulos são reunidos em Livros.

f. Parte

A Parte constitui um conjunto de Livros.

Todos esses elementos devem ser grafados em letras maiúsculas e numerados em algarismos romanos.

g. Disposições preliminares

Correspondem ao grupo de artigos, localizados no início do

texto legal, que delimitam a matéria a ser normatizada, definindo os seus termos e o seu alcance.

h. Disposições gerais

São o agrupamento de artigos que fixam normas comuns a várias partes do texto legal.

i. Disposições finais

São o conjunto de artigos localizados no final do texto legal. O agrupamento é utilizado para separar o tratamento de certo tema de outros já explicitados.

j. Disposições transitórias

São o agrupamento de artigos contendo normas que disciplinam o conflito temporal resultante da introdução da nova lei no conjunto do ordenamento jurídico em vigor. As disposições que não tiverem caráter permanente - disposições transitórias - receberão numeração própria.

Cabe salientar que todas proposições deverão ser apresentadas de acordo com os artigos 134 e 135 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa. Ou seja, deverão ser redigidas em termos claros e sintéticos, não se admitindo proposições manifestamente inconstitucionais; anti-regimentais; as que, aludindo a qualquer dispositivo legal, não se façam acompanhar de sua transcrição; quando redigidas de modo que não se saiba, à simples leitura, qual a providência objetivada; que, fazendo menção a contratos ou concessões, não os transcrevam por extenso; que contenham expressões ofensivas a quem quer que seja; quando, em se tratando de substitutivo, emenda ou subemenda, não guardem direta relação com a proposição principal e quando não devidamente redigidas.

10. TÉCNICA DE REDAÇÃO

A tarefa do legislador ao elaborar normas é de extrema responsabilidade, pois a lei, em razão de seu caráter vinculante, produz conseqüências no cotidiano social, obrigando a todos,

indistintamente. Portanto, o sistema jurídico deve conter somente regras claras e precisas, a fim de afastar possíveis dúvidas quanto à sua aplicação.

Dessa forma, sua elaboração deve ser cercada de precauções, a partir da obtenção de informações sobre a matéria a ser regulada, além de pesquisa da legislação existente sobre o assunto.

Ao redigir um projeto, deve-se levar em conta algumas regras básicas, tais como:

- a. cada artigo deve conter um único assunto;
- b. o artigo deve mencionar apenas o princípio, a norma geral. As normas complementares e as exceções devem ser expressas em parágrafos;
- c. quando houver necessidade de o assunto ser enumerado ou discriminado, esses elementos deverão ser apresentados nos incisos;
- d. as frases devem ser claras, curtas e reduzidas ao mínimo possível, sem perda da idéia básica;
- e. as palavras devem ser usadas em seu sentido comum, a menos que se trate de assunto técnico, para se evitar diversas interpretações;
- f. as siglas e abreviaturas devem seguir imediatamente após o nome a que se referem, como por exemplo: “O Programa Estadual de Desenvolvimento Agrário - PEDA (...)”;
- g. quando se fizer nova referência a uma instituição cuja sigla já foi mencionada, pode-se utilizar somente o nome ou a sigla;
- h. os tempos dos verbos devem ser uniformes e mantidos na seqüência dos diversos assuntos tratados;
- i. a forma mais simples deve ser preferida. Por exemplo, a frase “é obrigado a” ou “tem o dever de”, pode ser substituída por “deve”;
- j. as letras maiúsculas devem ser empregadas somente quando necessário;
- k. as ambigüidades devem ser evitadas. Não se deve escrever: “entre as idades de 12 e 18 anos”, mas “12 anos ou mais, e menos de 18”;
- l. embora alguns professores de Língua Portuguesa indiquem que no caso de siglas puras utilize-se ponto após as

letras maiúsculas (por exemplo: I.N.S.S.), este não é usado nas legislações federal, estadual e municipal, bem como nas Constituições Federal e Estadual (por exemplo: CLT, ALESP, CTN).

m. as frases devem ser construídas na forma direta (sujeito, verbo, predicado);

n. não se deve utilizar expressões esclarecedoras tais como “ou seja” ou “isto é”;

o. não se deve utilizar a expressão “e/ou”;

p. quando o texto normativo fizer referência a uma alínea deve-se colocá-la entre aspas (exemplo: artigo 1º, inciso II, alíneas “b” e “c”);

q. não se deve usar “etc.”, “entre outros”, e outras expressões de mesmo tipo, uma vez que a lei deve expressar, de forma explícita, todas as possibilidades de sua aplicação;

r. não incluir nos artigos e demais dispositivos do corpo da lei textos que expressem justificativas ou relações com outras normas jurídicas, tais como “considerando....”, “em virtude....”, “em cumprimento....”, uma vez que a lei é uma regra a ser cumprida por si mesma, cabendo essas considerações na justificativa do projeto;

s. as siglas e os nomes de fantasia não utilizam a forma plural, visto que, nas siglas puras, o plural se forma na terminação das palavras cujas iniciais a compõem, como por exemplo: Unidade(s) Fiscal (is) do Estado de São Paulo - UFESP; os nomes de fantasia, por representarem a logomarca, são singulares por natureza, como por exemplo PETROBRAS ou INTERNET.

t. indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, não usando as expressões “anterior”, “seguinte” ou equivalentes.

