

---

# REVISTA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

---



**CEPGE**

CENTRO DE ESTUDOS DA PROCURADORIA  
GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

**75**

JANEIRO/JUNHO 2012

## **CENTRO DE ESTUDOS**

### **PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO**

Rua Pamplona, 227 - 10º andar  
CEP 01405-902 - São Paulo - SP - Brasil  
Tel. (11) 3286-7005  
Home page: [www.pge.sp.gov.br](http://www.pge.sp.gov.br)  
e-mail: [divulgacao\\_centrodeestudos\\_pge@sp.gov.br](mailto:divulgacao_centrodeestudos_pge@sp.gov.br)

#### **Procuradora do Estado Chefe do Centro de Estudos:**

Mariângela Sarrubbo Fragata

#### **Assessoria:**

Ana Sofia Schmidt de Oliveira, Camila Rocha Schwenck e Luiz Henrique Tamaki

#### **Comissão Editorial**

Adriana Ruiz Vicentin, Alessandra Obara Soares da Silva, Camila Rocha Schwenck, Carla Pedroza Andrade, Cláudia Garcia Grion, Eduardo Luiz de Oliveira Filho, Mara Regina Castilho Reinauer Ong, Maria Marcia Formoso Delsin, Patricia Ulson Pizarro Werner, Luiz Henrique Tamaki.

#### **Revista**

Coordenação editorial desta edição: Dora Maria de Oliveira Ramos e Luiz Henrique Tamaki. Permite-se a transcrição de textos nela contidos desde que citada a fonte. Qualquer pessoa pode enviar, diretamente ao Centro de Estudos da Procuradoria Geral do Estado, matéria para publicação na Revista. Os trabalhos assinados representam apenas a opinião pessoal dos respectivos autores

Tiragem: 2.000 exemplares

---

REVISTA DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO. São Paulo, SP,  
Brasil, 1971-.(semestral)

1971-2010 (1-72)  
1998 (n. especial)  
2003 (n. especial)

CDD-340.05  
CDU-34(05)

---

# O processo legislativo nos Estados e Municípios

Fernanda Dias Menezes de Almeida<sup>1</sup>

---

**Sumário:** 1. Poder Legislativo e Poder Executivo na separação de poderes; 2. O papel do Poder Legislativo na atualidade; 3. A competência legislativa na federação brasileira; 4. A capacidade de autolegislação dos estados na constituição de 1988; 5. A posição do STF sobre a obrigatória transposição do processo legislativo federal para os estados; 6. O processo legislativo na Constituição do Estado de São Paulo, de 1989; 7. O processo legislativo no âmbito municipal; 8. O processo legislativo das leis municipais na Lei Orgânica do Município de São Paulo; 9. A título de conclusão

---

## 1. Poder Legislativo e Poder Executivo na separação de poderes

Tomando-se como ponto de partida a doutrina da separação dos poderes, arquitetada por MONTESQUIEU<sup>2</sup>, verifica-se que a concepção inicial do autor articulava uma tripartição das funções do Poder político, a saber, das funções legislativa, administrativa e jurisdicional, atribuindo-as a órgãos distintos que haveriam de exercer, cada um, com independência, mas em harmonia com os demais, a função que lhe fosse conferida. Visava essa partilha funcional do poder, como não se desconhece, à criação de um sistema de freios e contrapesos, como ficou co-

---

1 Procuradora do Estado aposentada. Mestre e Doutora pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Professora Doutora da mesma Instituição de ensino superior. Membro fundador da Associação Brasileira dos Constitucionalistas – Instituto “Pimenta Bueno”.

2 MONTESQUIEU, *Do Espírito das Leis*, trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962, 1º vol., Livro XI, Capítulo VI.

nhecido, em que o poder freasse o poder, impedindo o arbítrio próprio dos sistemas de concentração do poder.

Não obstante nesse esquema se salientasse uma igualdade entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário no desempenho das respectivas funções, o fato é que, variando ao longo do tempo, tornou-se perceptível, no que se refere, em especial, aos Poderes Legislativo e Executivo, a preponderância, ora de um, ora de outro, na condução dos negócios públicos.

E em muito responsável pelo maior ou menor prestígio, ora de um, ora de outro desses Poderes, foi o papel da lei, como visualizado pelo pensamento filosófico predominante em cada período histórico.

De fato, ao tempo do Estado liberal, foi o Legislativo o primeiro entre os Poderes, sem dúvida como decorrência da estreita vinculação estabelecida pelo pensamento político da época entre lei e liberdade. Sem nos afastarmos do pai da doutrina da separação dos Poderes, já dizia MONTESQUIEU que “a liberdade é o direito de fazer tudo o que as leis permitem”<sup>3</sup>, apresentando a lei como a medida da liberdade.

Assim, do prestígio da lei advinha o prestígio do Legislativo, reforçado ainda, de outra parte, por sua origem democrática, como representante da vontade popular.

Mas o certo é que, na lição de JEAN RIVERO<sup>4</sup>, o valor liberal da lei reside, não na palavra, e sim na substância que esta encerra. Daí ser importante lembrar o sentido da lei para o pensamento político do século XVIII, que, influenciado pela filosofia iluminista, identificava a lei como a expressão da vontade geral, sendo que, conforme ROUSSEAU<sup>5</sup>, esta nunca erra, quando fruto da razão humana suficientemente informada e quando não desviada do interesse comum por interesses particulares. E mais, dizia ROUSSEAU, nem pode a vontade geral ser opressiva, pois seria absurdo imaginar que o povo pretendesse oprimir a si próprio. Assim, completava, submetendo-se às leis, o povo é livre, pois elas são apenas o registro da sua vontade.

3 Op. cit., p.179.

4 RIVERO, Jean, *Les Libertés Publiques 1. Les Droits de L'Homme*, Paris: Presses Universitaires de France, 1973, p.58.

5 ROUSSEAU, Jean Jacques, *O Contrato Social e outros escritos*, trad. Rolando Roque da Silva, São Paulo: Ed. Cultrix, 1975, p.41.

Como consequência disso, é fácil entender por que gravitavam em torno do Legislativo os demais Poderes. Embora lhes fosse dado atuar num campo próprio, podia-se reconhecer, à época, uma relação de subordinação do Executivo e do Judiciário ao Poder que, fazendo a lei, dirigia através dela a atuação dos demais.

Essa situação vem a se inverter com o advento do Estado-providência, como resultado de vários fatores, importando dentre eles, para o que mais de perto ora nos interessa, a deturpação positivista da lei que ocasiona o seu desprestígio. Isto se deveu ao fato de os órgãos encarregados de sua elaboração passarem a decidir o que fosse direito, como melhor lhes aprouvesse, independentemente do conteúdo de justiça. Fica claro, portanto, que a lei deixa de ser a medida da justiça, para se tornar apenas o fruto da elaboração regular pelos órgãos competentes. E com isso se torna, não poucas vezes, instrumento para a realização de fins políticos, para atendimento de pleitos particulares, em detrimento do interesse público.

Isto sem contar que, com a passagem do Estado, de liberal para providencialista, transformando-se em promotor do bem-estar, com enorme soma de atribuições de cunho econômico e social, a lei, porque submetida a um processo de elaboração mais lento (o que não deixa de se justificar com vistas a obter-se um produto final mais bem-acabado e apto à melhor defesa de direitos), nem sempre se configura instrumento hábil para atender às necessidades do “Welfare State”, que demanda meios mais céleres e flexíveis para enfrentar exigências de contínua adequação aos imperativos desse tipo de Estado intervencionista.

Daí o fenômeno a que se assiste quase que em toda parte: o da proeminência do Executivo, em relação ao Legislativo, com o fim do monopólio deste último na produção da lei e com o surgimento da legislação governamental, seja pela delegação normativa ao Executivo, mediante veículos como a lei delegada, seja pela previsão constitucional de instrumentos como o decreto-lei ou a medida provisória (para usar exemplos domésticos), com que o Executivo legisla por direito próprio, independentemente de delegação pelo Legislativo, embora com a participação deste no processo legislativo (como que se inverte o procedimento, cabendo a este último converter ou não em lei o ato editado pelo Executivo).

Aliás, considerando o fato de que o Executivo é hoje mais do que um mero executor das decisões parlamentares, desenvolvendo o seu pró-

prio programa e definindo os objetivos da política nacional, Constituições como a da França, de 1958, a da Itália, de 1947, e a da Alemanha, de 1949, substituíram a tradicional expressão “Poder Executivo” pela expressão “Governo”, mais consentânea com a realidade política do nosso tempo.

Diante das novas circunstâncias, caberia indagar qual é hoje o papel do Poder Legislativo.

## 2. O papel do Poder Legislativo na atualidade

Despojado, encontra-se, em larga medida, da sua função mais característica, que de resto lhe dá o nome.

Mas é preciso reconhecer que a função de fazer a lei não é, nem nunca foi, sua única atribuição. Nem sequer a primeira, historicamente falando. O constitucionalista mineiro ORLANDO DE CARVALHO<sup>6</sup>, lembra, por exemplo, que os Parlamentos surgiram como corpos representativos, com a atribuição de controlar politicamente o rei, aprovando ou rejeitando suas propostas. E só mais tarde assumiram a função de fabricar as leis. O exemplo mais eloquente disso é exatamente a Inglaterra – matriz do Parlamento – onde apenas no fim do século XIV o sistema de petição ao monarca contra ofensas aos direitos e aos costumes se transformou em processo legislativo, investindo-se o Parlamento de autoridade para elaborar a lei, que o rei sancionava ou vetava. Até aquela época, o soberano apenas convocava os representantes do povo para auscultar suas opiniões, conhecer suas reivindicações. O objetivo das reuniões era, em geral, a obtenção de dinheiro (*no taxation without representation*) e a concordância na orientação geral do reino, isto é, o controle financeiro e político do governo.

Essa função de controle político da vida financeira e administrativa subsiste e hoje talvez seja a fórmula de redenção do Parlamento, se bem exercida. LOEWENSTEIN<sup>7</sup>, por exemplo, reconhece que o “atual retrocesso que experimenta a liberdade se reflete na pouca força ou na elimina-

6 CARVALHO, Orlando de, *Representação e Controle Político*, in “Reforma do Poder Legislativo no Brasil”, Brasília: Câmara dos Deputados, 1966, p.219

7 LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabinarte, 2ª Ed., Barcelona: Ediciones Ariel, 1970, p.62 e segs.

ção das chamadas instituições de controle”. Daí propor uma nova divisão tripartite das funções estatais: a) *policy determination*, ou seja, a decisão política conformadora ou fundamental, tomada, no sistema político do constitucionalismo, pelo Governo e pelo Parlamento, sendo possível a subsequente participação do eleitorado no processo; b) *policy execution*, vale dizer, a execução da decisão política fundamental, a cargo de diferentes detentores, competindo, no geral, ao Parlamento, ao Governo e ao Judiciário. c) *policy control*, ao pé da letra, controle político, em que o autor radica o núcleo da nova divisão e que pressupõe a responsabilidade política dos detentores do poder, que devem prestar contas da execução da decisão política: o Governo ao Parlamento e vice-versa e ambos ao eleitorado.

Mas não se quer, com essas observações sobre o controle político, diminuir a importância da lei, sobretudo no sistema democrático, ao qual muito interessam o procedimento e os protagonistas de sua elaboração.

É o que se dá, por exemplo, no caso do Brasil, estado democrático de direito onde se adota a forma federal de Estado e, onde, bem por isso, se torna mais complexo, sem dúvida, o processo legislativo, considerada a tridimensionalidade característica de nossa Federação, onde devem conviver leis federais, estaduais e municipais, colocando-se não poucas questões a propósito do processo de sua elaboração.

### **3. A competência legislativa na federação brasileira**

Mas, antes de adentrar propriamente na análise desse processo, porém já dele chegando mais perto, convém ainda, dizer uma palavra sobre a competência legislativa dos entes federados, para localizar na Constituição brasileira as matérias sobre as quais cada um deles pode legislar.

É sabido que a repartição de competências é uma das características fundamentais da Federação. Como tenho dito<sup>8</sup>, a Federação, a rigor, é um grande sistema de repartição de competências entre o poder central e os poderes periféricos, sendo estes últimos, no mais das vezes, os Estados-membros, mas podendo, no caso de Federações como a brasileira, incluir também os Municípios.

---

8 Cf. ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, 5ª Ed., São Paulo: Editora Atlas, p.14.

E afirmo que a partilha de competências é fundamental nas Federações por ser ela que dá substância à descentralização em unidades autônomas. De fato, a autonomia, no seu aspecto primordial, que a etimologia do termo indica, significa a edição de normas próprias, e corresponde, no caso dos Estados, à capacidade de se darem as respectivas Constituições e leis, o mesmo valendo para os Municípios brasileiros que, na Constituição de 1988, foram elevados expressamente à condição de entes autônomos e adquiriram capacidade de auto-organização que antes não tinham, elaborando agora suas Leis Orgânicas e continuando a ter capacidade de autolegislação.

Mas, esvaziadas de sentido seriam a auto-organização e a autolegislação de todos os integrantes da Federação, sem que houvesse uma definição do objeto passível de normatização. Podemos legislar, sim, mas legislar sobre o quê? Esta é a pergunta que inevitavelmente seria feita. É preciso que o constituinte a responda, indicando, portanto, as matérias de competência legislativa de cada um. Por outro lado, até mesmo para preservação de relacionamento harmônico entre União, Estados e Municípios a repartição constitucional de competências entre o conjunto e as partes afigura-se imperativa, uma vez que todos devem coexistir e atuar simultaneamente e se não houvesse uma delimitação das respectivas atribuições seguramente se tornaria conflituosa sua convivência.

Cabe então, indicar as linhas mais gerais da distribuição da competência legislativa entre os integrantes da Federação, apontando os dispositivos constitucionais mais importantes para a identificação da disciplina da matéria. Digo os dispositivos mais importantes porque, além daqueles que congregam a maior parte das competências de cada ente federado, encontram-se, ao longo do texto constitucional, também dispositivos esparsos que, aqui e ali, lhes atribuem mais esta ou aquela competência legislativa.

Como consideração de ordem geral, vale registrar que no âmbito da competência legislativa, trabalhou o constituinte, por um lado, com as categorias de competências privativas ou exclusivas e concorrentes, e, por outro lado, com competências enumeradas e remanescentes. Previu ainda hipótese de delegação de competência, como adiante se verá.

Começando com as competências próprias, privativas, de cada ente, estão enumeradas, em sua maioria, as da União no art.22.

Com relação aos Estados, manteve-se a regra tradicional de atribuir-lhes competência remanescente não enumerada, cabendo-lhes legislar privativamente sobre todas as matérias que não tiverem sido atribuídas à competência privativa da União e dos Municípios. É o que resulta do art.25, § 1º, sendo certo que no § 3º do mesmo artigo e no art.18, §4º, fugindo ao usual, o constituinte previu também outras duas competências legislativas privativas enumeradas dos Estados. Abro já um parêntese para lembrar que a faculdade de legislar sobre tudo o que não for de competência federal ou municipal não significa, na verdade, que tenha restado muito espaço para a legislação estadual, considerando-se o extensíssimo rol de competências legislativas da União, a que se somam numerosas competências dos Municípios. Assim, o “tudo que restou” para os Estados é muito pouco: digamos que têm competência apenas para disciplinar matérias de ordem administrativa e financeira.

Quanto aos Municípios, a previsão de sua competência legislativa consta no art.30, inciso I, cabendo a eles legislar privativamente sobre assuntos de interesse local. Trata-se, portanto, de competência não enumerada, implícita, para cuja identificação o vetor será sempre o interesse local, expressão que veio, na atual Constituição, substituir a tradicional expressão peculiar interesse do Município.

Passando às competências legislativas concorrentes, estão enunciadas no art.24 e seus parágrafos, sendo que no exercício dessas competências cabe à União editar as normas gerais e aos demais entes federados suplementá-las, para atender às respectivas peculiaridades. Embora o *caput* do art.24 não faça menção aos Municípios, também eles têm competência para suplementar as normas gerais editadas no exercício de competências concorrentes, para tanto autorizados pelo art. 30, II, da Constituição.

Cumprir lembrar, por fim, que o constituinte previu, no parágrafo único do art. 22, a possibilidade de delegação de competência legislativa da União para os Estados, mediante lei complementar, para legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas no referido art.22.

Recordados esses fundamentos sobre a repartição da competência legislativa, que convinha ter presentes como base constitucional que são para o exercício, pelos Estados e Municípios, de sua capacidade de auto-legislação, é tempo de passar à análise de pontos do processo legislativo que maior interesse suscitam nesse contexto.

#### 4. A capacidade de autolegislação dos estados na constituição de 1988

Começando pelos Estados, convém ter presente o disposto no *caput* do art. 25 da Constituição Federal: “Os estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”.

O que de pronto se extrai desse dispositivo, é a afirmação da autonomia estadual, no que diz com seus aspectos de auto-organização e autolegislação, e mais, a observação de que os princípios da Lei Maior constituem o limite para o exercício daquela autonomia.

A dicção do *caput* do art.25 reproduz o que fora estabelecido pelo art.63 da Constituição de 1891, cujo laconismo dificultou inicialmente a identificação de quais princípios da Constituição seriam de observância obrigatória pelos Estados ao se darem as respectivas Constituições e produzirem as respectivas leis. As dúvidas a respeito vieram a ser sanadas após a reforma constitucional de 1926, que relacionou, no art.6º, II, alíneas “a” até “l”, princípios cujo descumprimento ensejaria intervenção federal, e que, portanto, como ponderaram então os estudiosos do Direito Constitucional, corresponderiam àqueles que o constituinte mandava observar no art.63 e que a doutrina convencionou depois chamar de “princípios constitucionais sensíveis” (expressão cunhada por PONTES DE MIRANDA<sup>9</sup>).

Na vigência das Constituições subsequentes, de 1934 e 1946, manteve-se o mesmo entendimento, localizando-se nos artigos pertinentes à intervenção federal, os princípios a serem considerados necessariamente pelo constituinte estadual na elaboração da Constituição de cada Estado.

Quanto à Constituição de 1937, intercalada entre as duas citadas, determinava seu art. 21 competir privativamente aos Estados “decretar a Constituição e as leis por que devem reger-se”, sem nada dizer sobre a observância de princípios da Constituição. Mas o fato é que, na conformidade do seu art. 178, foram dissolvidos, na data de sua promulgação, “a Câmara dos Deputados, o Senado Federal, as Assembleias Legislativas dos Estados e as Câmaras Municipais”, passando-se para o

---

9 PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*, 2ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, tomo 2, p.286.

Presidente da República o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União, enquanto não se reunisse o Parlamento, o que deveria acontecer após um plebiscito que, na verdade, nunca se realizou (art.180) e ao qual deveria ser submetida a própria Constituição (art. 187). Concomitantemente foi declarado em todo o país o estado de emergência (art.186). E, no que se refere às Constituições Estaduais, previu o art. 181 que seriam outorgadas pelos respectivos governos, que exerceriam, enquanto não se reunissem as Assembleias Legislativas, as funções destas nas matérias da competência dos Estados.

Já com o advento da Constituição de 1967, em nova fase de governo autoritário, além dos clássicos princípios sensíveis, arrolados no seu art.10, VII, tornou-se obrigatório para os Estados, nos termos do seu art.13, observarem na feitura de suas Constituições outros tantos princípios, dentre os quais – e esta é a novidade que ora mais interessa – o processo legislativo. Ainda com relação a este, após a EC nº 1/69, dispôs o art.200, parágrafo único, que as Constituições dos Estados poderiam adotar o regime de leis delegadas, proibidos os decretos-leis. E o certo é que o *caput* do mesmo art.200 categoricamente determinava que as disposições constantes da Constituição Federal ficavam incorporadas, no que coubesse, ao direito constitucional legislado dos Estados.

A partir de então se tornou inconteste, até mesmo em função do consenso jurisprudencial firmado a respeito pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que o processo legislativo estadual deveria ser o mesmo prescrito na Constituição da República, observadas, obviamente, as diferenças relacionadas com o fato de ser bicameral o Legislativo da União e unicameral o dos Estados, e mais, que deveria ser respeitada a proibição de se adotar no plano destes o decreto-lei.

Com a promulgação da Constituição de 1988, voltou-se, como já foi dito ao *statu quo ante*, silenciando-se sobre ser o processo legislativo federal princípio de observância obrigatória pelos Estados, e de resto, eliminando-se qualquer menção à incorporação automática das disposições constitucionais federais ao direito constitucional legislado dos Estados.

Pois bem, em consonância com o discurso constituinte, afinado na defesa de maior autonomia para os Estados, com vistas à restauração da Federação brasileira, tão diminuída que fora ao tempo do regime auto-

ritário anterior, era de esperar a revisão do entendimento que se firmara anteriormente a respeito do processo legislativo estadual.

E se passarmos os olhos pelas Constituições Estaduais produzidas após a entrada em vigor da atual Constituição Federal, vamos ver que muitas delas de fato inovaram na disciplina do processo legislativo, ainda que sem se afastar significativamente do modelo federal.

Mas, para desapontamento dos que esperavam maior alento para a autonomia estadual, nem sempre as modificações adotadas em tema de processo legislativo passaram ilesas pelo controle de sua constitucionalidade perante o STF, que não se desapegou da jurisprudência antiga. E agora, invocando o chamado princípio da simetria, quase que invariavelmente tem imposto aos Estados a adoção do figurino federal, em tema de processo legislativo, como também, aliás, em relação a outros temas em que se torna nítida uma tendência à padronização tendo por modelo instituições federais. Isto, a meu ver, é uma pena: vem na contramão da tão decantada necessidade de recuperação da Federação brasileira.

## **5. A posição do STF sobre a obrigatória transposição do processo legislativo federal para os estados**

Alguns exemplos de decisões do Supremo nesse estilo, relativas ao processo legislativo, podem melhor ilustrar o acima afirmado.

a) ADI 2867/ES – Espírito Santo – Rel. Celso de Mello

“Ementa: [...] Os princípios que regem o Processo Legislativo impõem-se à observância dos Estados-membros – O modelo estruturador do processo legislativo, tal como delineado em seus aspectos fundamentais pela Constituição da República, impõe-se como padrão normativo de compulsório atendimento, à observância incondicional dos Estados-membros – Precedentes [...]”

b) ADI 637/MA – Maranhão – Rel. Sepúlveda Pertence

“Ementa [...] 2. Processo legislativo dos Estados-membros; absorção compulsória das linhas básicas do modelo constitucional federal – entre elas, as decorrentes das normas de iniciativa das leis – dada a implicação com o princípio fundamental da separação e independência dos poderes: jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal [...]”

c) ADI 2391/SC – Santa Catarina – Rel. Ellen Gracie

“Ementa [...] 2. No julgamento da ADI 425, rel. Mauricio Corrêa, DJ 19.12.03, o Plenário desta Corte já havia reconhecido, por ampla maioria, a constitucionalidade da instituição da medida provisória estadual, desde que, primeiro, este instrumento esteja expressamente previsto na Constituição do Estado e, segundo, sejam observados os princípios e as limitações impostas pelo modelo adotado pela Constituição Federal, tendo em vista a necessidade de observância simétrica do processo legislativo federal [...]”.

Percebe-se que as decisões não são exatamente idênticas. Uma leva à conclusão de que o constituinte estadual deve observar o princípio da simetria para estabelecer o processo legislativo em tudo idêntico ao federal; as outras duas determinam a adoção das linhas básicas do processo legislativo federal, parecendo criar alguma margem de liberdade na estruturação da matéria.

Mas todas enfatizam uma submissão do Estado aos padrões federais na espécie, ignorando a mudança de atitude do constituinte de 87/88, que silenciou sobre a exigência de reprodução necessária de tais padrões, que a Constituição anterior impunha.

Ora, como afirmado em trabalho elaborado conjuntamente por ANNA CANDIDA DA CUNHA FERRAZ e por mim, a propósito do tema<sup>10</sup>, uma das boas regras de interpretação constitucional é a que ensina que, quando uma nova Constituição não repete normas anteriores, é porque o constituinte deu interpretação diferente à matéria. Bem por isso não se deve, em princípio, adotar a mesma interpretação admitida diante do texto anterior. Mormente se o que não se repetiu do antigo texto era preceito restritivo, como no caso, em que se restringia a autonomia estadual. E é certo que outra sábia regra de interpretação é justamente a que diz que “os ônus devem ter interpretação restritiva, os benefícios, extensiva” (*odiosa restringendi, favorabilia amplianda*).

---

10 Comunicação apresentada no XVII Encontro Nacional de Direito Constitucional, promovido pela Associação Brasileira dos Constitucionalistas – Instituto “Pimenta Bueno” e realizado em São Paulo, na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, nos dias 31/10/2008 e 01/11/2008.

Além disso, caberia indagar, admitindo-se, por hipótese, que os Estados devessem importar ainda hoje o processo legislativo federal: o que, nesse processo, deve constituir parâmetro para os Estados, já que a Constituição nada adianta a respeito? O razoável, como então afirmamos ambas, seria importar os princípios, tão somente os princípios que presidem a elaboração das leis, uma vez que a Constituição, no art. 25, limita a auto-organização e a autolegislação dos Estados ao respeito a princípios da Lei Maior. Assim, por exemplo, seria cabível observar os princípios de democratização do processo legislativo, importando a proteção das minorias parlamentares, o direito de o povo apresentar projetos de lei, os instrumentos de *checks and balances* que caracterizam a relação entre os Poderes Legislativo e Executivo na elaboração legislativa (sanção, veto), etc.

Mas o fato é que o processo legislativo brasileiro, no plano federal, não se atém a princípios, é bastante minucioso, descendo a detalhes, com regras relativas a prazos, quoruns, modos de encaminhamento de projetos de iniciativa do Presidente da República ou de outros Poderes, iniciativas reservadas, forma de discussão e votação de projetos, restrições à reapresentação de projetos, etc. Daí indagar-se: tudo isto deve ser reproduzido no plano estadual?

A jurisprudência diz que sim, cometendo, a meu ver, um grande exagero. Como se observa, com a devida vênia, o STF, fundando-se, é certo, numa Constituição prolixa e analítica, o que faz é ajudar com isso a reforçar a hegemonia do Poder Executivo e o enfraquecimento do Poder Legislativo. Será este o modelo de separação de poderes, independentes, harmônicos e equilibrados que queremos para sustentar o Estado Federal brasileiro?

## **6. O processo legislativo na Constituição do Estado de São Paulo, de 1989**

Mas para ficar na Constituição do Estado de São Paulo, de 1989, com a qual convivemos com mais intimidade, parece interessante constatar como foi nela disciplinado o processo legislativo, destacando alguns aspectos mais relevantes em que se promoveu, digamos, uma releitura do processo legislativo federal, acrescentando ou cortando certos pontos.

Começaria com a previsão do que compreende o processo legislativo paulista (art. 21), apenas para destacar que não se incluiu nele a

medida provisória, que, como visto, o STF não obriga, mas admite seja adotada no plano estadual, desde que observado o padrão federal. Também não se previu a lei delegada, o que, de resto, nem a anterior Constituição paulista havia feito, uma vez que o já citado art. 200 da anterior Constituição Federal tornava facultativa sua edição no plano estadual.

No que se refere à iniciativa para propor emendas à Constituição, em São Paulo guardou-se paralelo com a Constituição Federal ao se prever, no art.22, a iniciativa coletiva de 1/3 dos membros do Poder Legislativo estadual ou de 1/3 das Câmaras Municipais e a iniciativa individual do Chefe do Executivo estadual. Mas inovou-se, em relação à Constituição Federal, ao se admitir, também, proposta de emenda de iniciativa popular, assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores. Como se sabe, no plano federal, foi prevista apenas a iniciativa popular para apresentação de projetos de lei (art. 61, § 2º da CF) e não de emendas constitucionais.

Ainda no que se refere a tais emendas, também diferiu parcialmente da Federal a Constituição do Estado, ao estabelecer no art. 22, § 1º, que a Constituição não poderá ser emendada na vigência de estado de sítio ou de estado de defesa, omitindo, porém, a vigência de intervenção federal como circunstância em que não se pode emendar a Constituição.

Nesse particular, talvez tivesse sido mais adequado, prever, na adaptação do modelo federal, também a proibição de se emendar a Constituição paulista na hipótese de intervenção federal no Estado de São Paulo ou de intervenção do Estado de São Paulo em Município nele localizado. Sim, porque durante um regime anômalo, como o que se instaura, seja com a intervenção federal no Estado, seja com a intervenção estadual em Município situado no território do interventor, não há clima apropriado, em tal circunstância, para se alterar a Constituição do Estado envolvido.

Passando à disciplina da lei complementar, a que a Constituição Federal dedica um único e lacônico dispositivo (art. 69), dispondo que serão aprovadas por maioria absoluta, a Constituição de São Paulo foi mais detalhista, ao prever, além disso, no art.23, parágrafo único, uma longa relação de todas as leis que considerou deverem ser complementares.

No plano federal isto não acontece e para saber quais leis são complementares é preciso vasculhar toda a Constituição, já que terão essa

condição as que assim forem denominadas ao longo do seu texto, revelando a intenção do constituinte de que, dada a importância por ele conferida a determinadas matérias, deveriam as mesmas ser objeto de leis aprovadas por maioria qualificada. A mim parece mais adequado o tratamento dado ao assunto pela Constituição paulista, indicando, desde logo, ao disciplinar o processo legislativo, todo o acervo de leis complementares.

Talvez essa técnica tenha sido adotada para evitar a repetição de um caso que ficou famoso em São Paulo ao tempo do regime constitucional anterior, o da discussão sobre a constitucionalidade de uma lei complementar, apelidada de Marinzão, porque de iniciativa do então Governador José Maria Marin, que cuidava de transformação de cargos públicos na Administração estadual. A constitucionalidade da referida lei complementar foi analisada em uma ação direta de inconstitucionalidade preparada pela Procuradoria Geral do Estado para o Governador seguinte, André Franco Montoro, ação em que se contestaram, no mérito, vários de seus pontos, sendo que, no plano formal, repelia-se a validade da lei por não ter sido aprovada por maioria absoluta, como deveriam, já então, ser aprovadas as leis complementares, e sim por decurso de prazo como autorizava o regime constitucional da época para as leis ordinárias (art. 51, §§ 2º e 3º da Constituição de 1967, com a redação dada pela EC nº 1/69). Ao examinar a questão, o STF entendeu improcedente esse argumento de ordem formal, concluindo que a tal lei, na verdade, era uma lei ordinária e não uma lei complementar, embora como tal rotulada, porque somente se poderiam considerar como complementares as assim batizadas na Constituição Federal. E na Constituição então vigente não se previa lei complementar para tratar do assunto. Portanto, não havia problema na aprovação da indigitada lei por decurso de prazo<sup>11</sup>.

Pelo sim, pelo não, teve agora o constituinte paulista a cautela de discriminar no art.23, parágrafo único, da atual Constituição do Estado,

---

11 Como coautora na preparação daquela ADIn, em conjunto com os colegas da Procuradoria Elival da Silva Ramos e José Domingos Ruiz Filho, permito-me manifestar meu inconformismo, que persiste até hoje, com a posição do STF nesse particular. Sim, porque afirmar que o Estado só poderia editar leis complementares sobre as matérias que na Constituição Federal deveriam ser disciplinadas por leis complementares, significava negar aos Estados a capacidade de editar tais leis, já que as matérias a serem disciplinadas por elas, nos termos da Constituição Federal, eram todas de competência legislativa privativa da União.

o rol das leis que se consideram complementares, entre elas incluindo o Estatuto dos Servidores Cíveis e dos Militares.

Outra preocupação do mesmo constituinte, em tema de processo legislativo, foi também a de indicar, no *caput* do art. 24, os legitimados para a proposição de leis complementares e ordinárias, separando e discriminando nos parágrafos do mesmo artigo, no caso dos legitimados com competência legislativa reservada, as matérias que cabem na competência de cada um.

Obviamente, no caso de legitimação geral, como a dos Deputados Estaduais e a dos cidadãos (iniciativa popular), não haveria por que arrolar as matérias que podem ser objeto de projetos de lei por eles apresentados, já que lhes cabe o que não for de competência legislativa reservada de outros legitimados.

Mesmo assim, cabe registrar que, no caso das leis de iniciativa popular, se o constituinte estadual não estipulou as matérias a serem por elas disciplinadas, entendeu pelo menos de bom alvitre antecipar-se à edição da lei prevista no art. 27, § 4º, da Constituição Federal, para dispor sobre a iniciativa popular no processo legislativo estadual, e já introduziu na Constituição do Estado comandos voltados, por exemplo, a referendo e plebiscito requeridos por iniciativa popular (art.24, § 3º, n.2, 3, 4 e 6). A lei prevista pelo constituinte federal, acima mencionada, foi promulgada só dez anos mais tarde. É a Lei nº 9.709, de 18 de novembro de 1998.

Mas voltando à questão da iniciativa reservada, aqui também o constituinte paulista afastou-se da Constituição Federal, que na seção do processo legislativo somente indica o que é de competência exclusiva do Presidente da República, relegando aos tópicos pertinentes aos demais legitimados com esse tipo de iniciativa reservada (assim o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores, o Procurador Geral da República) a indicação do objeto da legislação a ser por eles desencadeada com exclusividade.

Já o constituinte paulista sistematizou melhor a matéria, usando a técnica mais prática e razoável de cuidar do assunto integralmente na seção do processo legislativo.

Bem, nenhuma das diferenças de tratamento apontadas foi até hoje, ao que consta, impugnada perante o Poder Judiciário. Mas deve-se mencionar uma última, já degolada pelo STF.

Estou me referindo ao art. 29 da Constituição do Estado que dispunha: “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 Assembleia Legislativa”.

Para efeito de comparação, diz o § 7º do art. 66 da Constituição da República: “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 diferença, como se vê, está na exceção aberta pela Constituição estadual, que exclui os projetos de iniciativa exclusiva rejeitados, da necessidade de aprovação de proposta da maioria absoluta dos membros da Assembleia Legislativa para serem reapresentados na mesma sessão legislativa.

Submetida à apreciação do STF a constitucionalidade dessa discrepância, concluiu o Tribunal, na ADIn nº 1546-0/SP, Rel. Nelson Jobim, por unanimidade, pela procedência, em parte, da ação direta e declarou a inconstitucionalidade do art.29, quanto à expressão “ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva”.

A justificativa da decisão foi a de sempre, como se lê em trecho do voto do Relator:

“O Supremo Tribunal Federal firmou jurisprudência pela observância compulsória pelos Estados-membros, dos princípios que informam o processo legislativo (ADIMC 276 – Rel. Celso de Mello; ADIMC 822 – Rel. Sepúlveda Pertence; ADIMC 1254 – Rel. Celso de Mello; ADI 1434 – Rel. 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.”

Bem, quanto a outros tópicos do processo legislativo paulista (como, por exemplo, tramitação em regime de urgência, sanção, veto, promulgação), deixam de ser examinados, por não haver discrepâncias maiores com o processo legislativo federal. Lembro, por fim, que vários detalhes procedimentais do processo legislativo estadual (como passagem dos projetos

por Comissões, e outros mais) e também, por força do art.27 da Constituição do Estado, os casos de decreto-legislativo e de resolução encontram-se disciplinados no Regimento Interno da Assembleia Legislativa.

## 7. O processo legislativo no âmbito municipal

Já é hora de passar ao processo legislativo no âmbito municipal.

Como dito antes, na Constituição de 1988 o Município foi alçado à condição de ente autônomo, integrante da Federação brasileira. É o que decorre dos arts. 1º e 18 da Constituição Federal, aquele textualmente afirmando que a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal; este confirmando que a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

Assim sendo era natural que o Município adquirisse, conseqüentemente, a capacidade de auto-organização, própria dos entes autônomos e que lhe foi concedida no *caput* do art. 29 da Lei Maior, ao estatuir que “o Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos” (que são os que se seguem nos múltiplos incisos do mesmo art. 29).

Percebe-se, da leitura do dispositivo constitucional em questão, que o processo de elaboração da Lei Orgânica municipal já vem, em linhas gerais, nele previsto, com a indicação de turnos de votação e quorum de aprovação, observados os princípios estabelecidos nas duas Constituições, a Federal e a Estadual.

A curiosidade está em se saber se a Lei Orgânica seria uma terceira Constituição, vale dizer, a Constituição local. Ou, por outras palavras, saber se a Lei Orgânica seria fruto de um poder constituinte.

A natureza da Lei Orgânica não é pacífica. Se considerarmos que as normas que nela constam são voltadas à organização dos Poderes municipais e à estruturação de seus órgãos e serviços, enfim, a matérias de natureza constitucional, não parece desarrazoado concluir que, ao elaborá-la, estaria o Município exercendo funções de poder constituinte.

Abonando este entendimento, MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, por exemplo, observa, à luz da Constituição de 1988: “Pode-se dizer que, em decorrência desta Constituição, o Município recebeu do poder constituinte originário uma emanção, um poder constituinte derivado, ou decorrente, que o auto-organiza”<sup>12</sup>.

Também JOSÉ AFONSO DA SILVA chega a considerar a Lei Orgânica uma espécie de “Constituição Municipal”, o que não deixa, entretanto, de ser incoerente com sua posição sobre o Município na Federação brasileira, uma vez que não aceita, apesar da dicção expressa dos arts. 1º e 18 da Constituição, já antes mencionados, que o Município tenha a condição de ente autônomo, portanto, com capacidade de auto-organização<sup>13</sup>.

O fato, porém, é que o rótulo e os argumentos referidos não seduziram o Tribunal de Justiça de São Paulo, nas diversas ações diretas de inconstitucionalidade que apreciou sobre o assunto, concluindo pelo descabimento das pretensões.

Confira-se, a título ilustrativo, a ementa da ADIn.14.609-0, que teve como Relator o Des. Márcio Bonilha:

“Ação Direta de Inconstitucionalidade – Lei Municipal – Confronto com a Lei Orgânica do Município – Impossibilidade jurídica do pedido – Ausência de condição da ação- Artigo 267, VI do Código de Processo Civil – Extinção parcial do processo sem exame do mérito. O controle de constitucionalidade de leis é efetivado em face de norma constitucional, não ostentando essa natureza simples regras de direito comum, que não se prestam para o cotejo almejado, pois envolvem matéria correspondente a mero tema de ilegalidade.”

Por outras palavras, para o Judiciário, chamar-se a Lei Orgânica do Município de “Constituição Municipal” é mera força de expressão, pois ela não se reveste de natureza constitucional, reunindo simples regras de interesse normativo local, que, se desatendidas, não são parâmetro para aferição de inconstitucionalidade.

---

12 FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição Brasileira*, 3ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2000, vol. 1, p. 208.

13 AFONSO DA SILVA, José, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989, p. 408 e 539.

Mas, retomando o processo de elaboração da Lei Orgânica, vimos que deverá atender a princípios postos nas Constituições Federal e Estadual.

A primeira delas, a Constituição Federal, a par da indicação já mencionada de turnos e quorum no *caput* do art.29, enumera pormenorizadamente as matérias que devem ser objeto de previsão na Lei Orgânica, nos catorze incisos do mesmo artigo e no art.29-A, acrescentado à Constituição pela Emenda Constitucional nº 25/2000. Estão aí, sem dúvida, preceitos a integrar o conteúdo da Lei Orgânica. Porém, nada se acrescenta como princípios a serem obedecidos em particular no processo legislativo de feitura da Lei Orgânica.

A segunda, a Constituição do Estado de São Paulo, por sua vez, laconicamente dispõe, no art.144, que “os Municípios, com autonomia política, legislativa, administrativa e financeira se auto-organizarão por Lei Orgânica, atendidos os princípios estabelecidos na Constituição Federal e nesta Constituição.” E fica por aí, também sem nada indicar como princípios norteadores especificamente do processo de elaboração da Lei Orgânica.

É como se o constituinte estadual admitisse que, se o congêneres federal contentou-se com a abordagem sucinta da questão, também ele deveria se dar por satisfeito, até mesmo porque, como a inobservância do princípio da autonomia municipal pode motivar intervenção federal no Estado (art. 34 VII, “c” da CF), convém ser cauteloso, para evitar eventual caracterização de interferência indevida na auto-organização do Município.

Este raciocínio terá sido, talvez, o que explica, igualmente, a parcimônia da Constituição paulista no tratamento geral dispensado aos Municípios, a que dedica tão somente cinco artigos (arts. 144 a 148) sem nada dizer – adiante-se logo – também sobre o processo de elaboração das demais leis municipais, preservando assim a capacidade de autolegislação dos Municípios, na trilha do constituinte federal.

De fato, no já mencionado art. 29 da Constituição da República, a única determinação a respeito do processo legislativo municipal consta do inciso XIII, em que se inscreve como preceito de observância pela Lei Orgânica a previsão da “iniciativa popular de projetos de lei de interesse específico do Município, da cidade ou de bairros, através de manifestação de, pelo menos, cinco por cento do eleitorado.”

## 8. O processo legislativo das leis municipais na Lei Orgânica do Município de São Paulo

Isto posto, é na Lei Orgânica que se há de cuidar do processo legislativo no âmbito municipal. E aqui se vai recorrer à Lei Orgânica do Município de São Paulo, para exemplificar como foi tratada a matéria, do mesmo modo que se tomou a Constituição do Estado de São Paulo para mostrar o tratamento do processo legislativo estadual.

Sob o título “Da elaboração legislativa”, o tema começa a ser disciplinado no art.24 da Lei Orgânica, em que se arrolam as espécies normativas compreendidas no processo legislativo municipal. E nesse ponto, *mutatis mutandi* todas as que foram agrupadas pela Constituição Federal no art.59, são repetidas, a saber, emendas à Lei Orgânica do Município, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos-legislativos e resoluções.

Na sequência, adotando o tratamento previsto no art. 29 da Lei Maior para a elaboração da Lei Orgânica, exige esta, para as emendas a seu texto, os mesmos dois turnos de votação, com interstício mínimo de dez dias, e aprovação dependente de dois terços dos votos em cada turno. E dispõe mais, com uma ou outra inovação, sobre a tramitação das propostas de emenda, sem desgarrar-se muito do processo previsto no art.60 da Constituição Federal para as emendas àquela Constituição.

A preocupação seguinte, no art.26 e seus parágrafos 1º a 4º, é com a iniciativa das leis complementares e ordinárias, acompanhando igualmente a Constituição Federal na previsão de iniciativa geral e de iniciativa reservada. São titulares de iniciativa legislativa qualquer membro, Comissão ou Mesa da Câmara Municipal, o Prefeito e os cidadãos, estes últimos, aliás, por determinação expressa do art.29, XIII, da Constituição Federal, já antes citado. Os projetos de lei de iniciativa privativa do Prefeito e os de iniciativa privativa da Câmara Municipal estão especificados, respectivamente, nos §§ 1º e 2º. Já os privativos da Mesa da Câmara constam no art. 21, inciso I, fora, portanto, da seção dedicada ao processo legislativo como um todo.

No §5º do art.26 vem a lacônica menção às leis complementares, apenas com a informação de que serão aprovadas por maioria absoluta, a exemplo do art. 69 da Constituição Federal.

Como se percebe, o figurino da Constituição Estadual, quanto ao agrupamento das hipóteses de iniciativas reservadas num mesmo artigo ou de enunciação de todas as leis complementares já no tópico relativo ao processo legislativo, não interessou os autores da Lei Orgânica. Sua aderência foi mesmo diretamente à Constituição da República, da qual se reproduziu, na sequência, o tratamento dado às medidas provisórias e às leis delegadas. Neste caso, aliás, o único modelo a seguir seria mesmo a Constituição Federal, já que o Estado de São Paulo, como visto, não as importou.

Assim é que, em relação às medidas provisórias, o art.28 da Lei Orgânica é o símile das disposições do art.62 da Constituição Federal, com as adaptações cabíveis em um Poder Legislativo unicameral, o mesmo ocorrendo com o art.32 da Lei Orgânica em relação ao art.68 da Constituição da República, no que se refere à lei delegada.

Sem grandes observações a fazer quanto aos demais trâmites do processo legislativo municipal (tais como processo abreviado, veto, sanção, etc.), e lembrando que também o Regimento Interno da Câmara Municipal traz disposições referentes ao tema, o único dispositivo que ainda vale destacar da Lei Orgânica nessa matéria é a previsão do art.33, segundo o qual as leis municipais serão reunidas em codificações e consolidações integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Municipal.

Desdobrando o tema, explica o § 1º do art. 33 que a consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

E mais, esclarece o § 2º que, preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas certas modificações nos projetos de lei de consolidação, com a finalidade de realizar fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; promover atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; atualizar o valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; suprimir dispositivos declarados inconstitucionais pelo Tribunal de Justiça, além de outras providências ali discriminadas.

Ao se preocupar com essas questões, alinhou-se, ainda uma vez, a Lei Orgânica aos ditames da Constituição Federal, cujo art.59, parágrafo único, previu que “lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”. Para tanto foi promulgada a Lei Complementar n.º 95, de 1998 (posteriormente alterada pela Lei Complementar n.º.107, de 2001), regulamentada pelo Decreto n.º.2.954, de 29 de janeiro de 1999 (igualmente alterado depois pelo Decreto n.º 4.176, de 28 de março de 2002).

E o fato é que os desdobramentos constantes do art.33 da Lei Orgânica sobre a consolidação das leis municipais acompanha de perto os ditames da Lei Complementar n.º 95/98.

A preocupação do constituinte federal com o aprimoramento do complexo normativo brasileiro é compreensível, considerando-se a necessidade de enfrentar a crise cada vez mais visível do nosso sistema legal, confuso e desorganizado, com acúmulo de leis esparsas, mal redigidas e desintonizadas, gerando muitas vezes dificuldade de compreensão do seu teor, o que prejudica a certeza do Direito, cria dúvidas para os destinatários das leis sobre sua validade e seu alcance, sobre o que é certo e o que é errado nos termos da lei.

A consolidação do acervo legislativo, e mais o cuidado com as técnicas de elaboração e redação das leis para se chegar a um produto final de melhor qualidade, representarão, portanto, uma contribuição de grande utilidade para a solução da crise acima mencionada. Nesse sentido, é sempre interessante destacar importância de se dar efetivo cumprimento aos diplomas legais já editados com essa finalidade, fazendo com que não se tornem letra morta, como ocorre com tanta frequência no Brasil, onde são comuns as leis que “não pegam”.

Na doutrina parece que estamos recuperando o atraso<sup>14</sup>, passando-se a discutir com maior frequência, a exemplo do que se passa já

---

<sup>14</sup> De fato, o tema tem despertado o interesse dos doutrinadores brasileiros, podendo ser lembrados entre os estudiosos da Legística, autores como RIZEK JÚNIOR, Rubens Namam, *O processo de consolidação e organização legislativa*, tese de Doutorado apresentada na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009; MENDES, Gilmar Ferreira, *O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação*, in Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*, Belo Horizonte, 2003; CALIMAN, Auro Augusto e JEHA, Pedro Rubez, *Ordenamento jurídico brasileiro: a consolidação das leis como método reorganizador e simplificador da legislação*. Revista Jurídica 9 de Julho, n.º.3, 2004.

faz tempo em outros países, a chamada Teoria ou Ciência da Legislação, de que um dos ramos é a Legística, que o ilustre constitucionalista português CARLOS BLANCO DE MORAIS, grande estudioso do assunto, define com precisão como sendo “o ramo da Ciência da Legislação que se ocupa dos conhecimentos, dos métodos e das técnicas destinados a assegurar, em sede de concepção, elaboração e controlo dos efeitos normativos, a qualidade, a validade e praticabilidade do texto e do conteúdo prescritivo das leis”<sup>15</sup>.

## 9. A título de conclusão

A dimensão de trabalho destinado a integrar uma coletânea de estudos há de ser compatível com a necessidade de partilhar espaço, impondo-se abreviar o discurso, embora seu tema possa merecer uma reflexão mais aprofundada para melhor evidenciar seu alcance e sua importância.

Este foi o caso da presente exposição, limitada a trazer à baila apenas alguns aspectos mais visíveis da problemática, por certo mais ampla, do processo legislativo no âmbito da Federação brasileira.

A matéria ainda comporta outros desmembramentos. Talvez fosse esta, aliás, a observação que faria, com a franqueza que a caracterizava, a homenageada Maria Teresa Ghirardi Mascarenhas Neves, com quem tive o privilégio de conviver nesta grande escola que é a Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, onde tanto se aprende no envolvimento com a realização da Justiça.

A Teresa era entusiasmada e exigente. Não se contentava com pouco. Lucidez e inteligência ao focalizar os assuntos que tínhamos de destrinchar eram sua marca registrada.

A essa querida amiga, que muitas vezes chamei de “meu anjo da guarda”, pois na minha Assessoria não deixava escapar qualquer falha, dedico este trabalho, mesmo incompleto, até para poder confirmar que falta ela me faz, ainda que esteja sempre presente na minha saudade.

---

15 MORAIS, Carlos Blanco de, *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Verbo, 2007, p.70.

## Bibliografia

AFONSO DA SILVA, José, *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 5ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de Almeida, *Competências na Constituição de 1988*, 5ª Ed., São Paulo: Editora Atlas, 2010.

CALIMAN, Auro Augusto e JEHA, Pedro Rubez, *Ordenamento jurídico brasileiro: a consolidação das leis como método reorganizador e simplificador da legislação*, in Revista Jurídica 9 de Julho, n.3, 2004.

CARVALHO, Orlando de, *Representação e controle político*, in “Reforma do Poder Legislativo no Brasil”, Brasília: Câmara dos Deputados, 1966.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, *Comentários à Constituição Brasileira*, 3ª Ed., São Paulo: Saraiva, 2000, vol.1.

LOEWENSTEIN, Karl, *Teoría de la Constitución*, trad. Alfredo Gallego Anabinarte, 2ª Ed., Barcelona: Ediciones Ariel, 1970.

MENDES, Gilmar Ferreira, *O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação*, in Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais. A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia, Belo Horizonte, 2003.

MONTESQUIEU, *Do espírito das leis*, trad. Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues, São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1962, 1º vol.

MORAIS, Carlos Blanco de, *Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, Lisboa: Verbo, 2007.

PONTES DE MIRANDA, *Comentários à Constituição de 1967 com a Emenda nº 1 de 1969*, 2ª Ed., São Paulo: Revista dos Tribunais, 1970, vol. 2.

RIVERO, Jean, *Les Libertés Publiques 1. Les Droits de l’Homme*, Paris: Presses Universitaires de France, 1973.

RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman, *O processo de consolidação e organização legislativa*, tese de Doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2009.

ROUSSEAU, Jean Jacques, *O contrato social e outros escritos*, trad. Rolando Roque da Silva, São Paulo: Ed. Cultrix, 1975.