

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO

MESA DIRETORA

Presidente: **Fernando Capez**
1.º Secretário: **Enio Tatto**
2.º Secretário: **Edmir Chediá**
1.º Vice-Presidente: **Maria Lúcia Amary**
2.º Vice-Presidente: **Analice Fernandes**
3.º Vice-Presidente: **Jooji Hato**
4.º Vice-Presidente: **Antonio Salim Curiani**
3.º Secretário: **Adilson Rossi**
4.º Secretário: **Afonso Lobato**

INSTITUTO DE ESTUDOS, CAPACITAÇÃO E POLÍTICAS PÚBLICAS DO PODER LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO, DENOMINADO INSTITUTO DO LEGISLATIVO PAULISTA – ILP

DIRETORIA

Diretor Presidente: **Patrícia Rosset**
Diretora Executiva: **Tania Rodrigues Mendes**
Diretora Executiva: **Desiré Sepe De Marco**

CONSELHO EDITORIAL DA REVISTA DO ILP

Aldo Fornazieri
Fundação Escola de Sociologia e Política de São Paulo
Dainis Karepovs
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Fernando de Souza Coelho
Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades
Leda Paulani
Universidade de São Paulo – Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade
Marcelo Ridenti
Universidade Estadual de Campinas – Unicamp – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Marco Aurélio Nogueira
Universidade Estadual Paulista – Unesp – Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais
Maurílio Maldonado
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Patrícia Rosset
Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo
Úrsula Dias Peres
Universidade de São Paulo – Escola de Artes, Ciências e Humanidades

EQUIPE DO ILP

Airton Paschoa, André Luis Monteiro, César Huyashi, Dainis Karepovs, Danielle Caroline Alkmim (Estagiária), Fabricio de Oliveira Marson (Estagiário), José Rubens Rolan, Juliana Rangel de Souza (Estagiária), Laís Sampaio Chicolet Weingraber, Lia Maria Perez Botelho Baraúna, Lúcia Helena Pesse Nannini, Luciana Sodrê de Sousa (Estagiária), Lucinéia Gubert (Estagiária), Marcos Couto Gonçalves, Maria de Lourdes Ferreira Alves, Mariana Estevam, Rothschild Gaspar Chammas Pace, Sibeila Silva Klein (Estagiária), Sílvia Federicci Rosa, Thais Prado Horta.

Revista do ILP

N.º 1 – Ano I – Outubro de 2015

**ASPECTOS RELEVANTES DO PROCESSO
LEGISLATIVO DO ESTADO DE SÃO PAULO:
UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE
PARLAMENTOS BRASILEIROS**

Vítor Polacchini¹

A República Federativa do Brasil é composta, segundo a Constituição Federal de 1988, pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, sendo que todos esses entes federativos possuem autonomia legislativa, ou seja, capacidade de produzir suas próprias normas jurídicas, respeitada a repartição constitucional de competências.

Desse modo, o processo legislativo dos estados-membros — assim entendido como o conjunto de atos, harmônicos entre si, que visam à produção das espécies normativas — é regido basicamente pela Constituição federal, pela Constituição estadual e pelo regimento interno da Assembleia Legislativa. Cabe ressaltar que é o regimento interno a norma que disciplina, por excelência, o processo legislativo e a organização de qualquer casa legislativa².

Diante dessa organização constitucional marcada pela autonomia, é natural que o processo legislativo de cada ente federativo apresente nuances em relação aos demais. Essas sutilezas podem ser observadas pela análise comparativa dos diplomas normativos que regem o processo legislativo de cada ente

¹ Bacharel em Direito pela Universidade de São Paulo, é analista legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, lotado na Divisão de Equipe Técnica (Departamento de Comissões). Contato do autor: vpolacchini@al.sp.gov.br.

² ROCHA, Marcelo Sampaio Pimentel. *Princípios Constitucionais e Teoria Geral do Processo Legislativo*. In: *Curso Processo Legislativo nos Estados da Federação Brasileira*. Módulo 1. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2012.

federativo, sendo de salutar importância esse confronto, uma vez que, assim como ocorre no direito internacional comparado, o cotejo favorece a análise crítica de institutos e procedimentos domésticos, permitindo a reflexão sobre suas virtudes e defeitos, aprofundando o conhecimento do ordenamento tomado como objeto, bem como de suas limitações, com vistas a possíveis melhorias.

O presente estudo, assim, parte da premissa de que, em um Estado democrático de direito, a produção de leis pelo parlamento deve obedecer ao devido processo legislativo, assim entendido o conjunto de regras — constitucionais e infraconstitucionais — que regulam esse processo com o objetivo de dar consecução a valores essenciais àquele regime, como a transparência, a proteção da minoria, a instrução técnica, etc.

No entanto, constata-se que as regras do processo legislativo na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo (Alesp), mormente aquelas dispostas pelo seu regimento interno, apresentam institutos ou procedimentos carentes de atualização ou aprimoramento. Tal fato, por si só, demanda uma análise detida daquele diploma, com vistas à identificação de normas que comprometem ou mitigam o caráter democrático do parlamento paulista.

Por outro lado, é fato que outras casas legislativas do país, submetidas à mesma Constituição federal, ao redigirem os respectivos regimentos internos, não deram respostas necessariamente iguais às da Assembleia Legislativa bandeirante para a regulação do exercício de suas competências. Entre acertos e desacertos, verificam-se muitas regras que se mostram mais aptas a atender o quanto esperado pelo constituinte no que tange à democracia que se espera acerca do *modus operandi* dos parlamentos e dos parlamentares.

Sendo assim, o presente trabalho se justifica na constatação de que os processos legislativos apresentam diferenças de estado para estado, fazendo com que alguns estados apresentem normatizações — do ponto de vista fragmentário — mais adequadas ou funcionais, sempre tendo como norte os princípios constitucionais de regência da matéria.

Nessa linha de raciocínio, verifica-se que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo apresenta virtudes, que merecem ser ressaltadas por estudos comparativos, incrementando o diálogo com outras casas legislativas. No entanto, também podem ser apontados anacronismos ou disfunções, alguns dos quais inerentes ao processo legislativo e outros contornáveis com simples atualização normativa. A ênfase do trabalho ora apresentado deve recair sobre este segundo aspecto do estudo comparativo.

Deve-se ressaltar, ainda, que o Regimento Interno (RI) da Alesp passou por significativa reforma no início de 2011, otimizando alguns temas e corrigindo algumas falhas, mas, ao mesmo tempo, dando origem a outras. Ademais, muitos pontos não foram revistos, embora fosse conveniente sua alteração. Tal fato se deve, talvez, à falta de uma visão comparativa como aqui se propõe, de modo a escancarar ao legislador as alternativas que se mostrem mais convenientes. O lapso, inclusive, se mostra na iminência de ser repetido, haja vista o novo processo de revisão do Regimento Interno, que, ao que parece, não irá mexer com itens que há muito representam um entrave ao incremento da democracia no processo legislativo paulista.

Por oportuno, chama-se a atenção para o fato de que uma assessoria parlamentar competente só pode ser feita com a análise crítica dos procedimentos e institutos que são levados a cabo pelos deputados diariamente, sendo imprescindível a compreensão dos lapsos ou inadequações presentes no processo legislativo com o qual se trabalha.

Obviamente, não seria proveitoso — e sequer possível — proceder a uma comparação por artigos ou dispositivos, um a um, dos regimentos internos de outros estados. O tema do estudo ora proposto é mais restrito: busca-se cotejar institutos ou procedimentos do processo legislativo pelo critério de relevância, balizado em premissas constitucionais, tais como o pluralismo democrático, a transparência e a legitimidade, que regem a confecção de diplomas legais pelos parlamentos. É nesse sentido que os regimentos internos

se apresentam como fonte primária da pesquisa, dando margem ao subsequente método comparativo.

Mesmo sob tais balizas, o estudo não se pretende exaustivo. Os regimentos internos das assembleias comportam uma miríade de institutos e procedimentos que influem no seu funcionamento. Sendo assim, o mote para a escolha de um item em detrimento de outro será o impacto ou a notoriedade com que um instituto ou procedimento se faz sentir no cotidiano da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo — inegável epicentro desta investigação — especialmente no que diz respeito à boa instrução do processo legislativo e à qualidade do texto normativo aprovado.

Por isso, o enfoque será dado, essencialmente, a alguns procedimentos relativos ao trabalho das comissões permanentes, abordando-se o controle de constitucionalidade, o controle de adequação financeira, a figura do relator especial, os prazos, entre outros, com vistas à evidenciação de práticas defeituosas e respectivas alternativas encontradas nas assembleias de outros estados da Federação.

1. A comissão responsável pelo controle de constitucionalidade

Nos parlamentos brasileiros, a comissão responsável pelo controle de constitucionalidade possui um papel de destaque no processo legislativo. Em princípio, sua manifestação se baseia em argumentos menos políticos e mais técnicos e jurídicos, confrontando as proposições com a Constituição federal, com a Constituição estadual e com diversas outras fontes normativas, especialmente leis federais e estaduais, além da jurisprudência.

Trata-se, em linhas gerais, de controle preventivo de constitucionalidade que se realiza pelo próprio Poder Legislativo, dentro do processo legislativo, pela Comissão de Constituição e Justiça do parlamento³. Tal comissão tem a atribuição de zelar pela

³ Nesse sentido, cf. CALIMAN, Auro Augusto. *Processo legislativo estadual*. São Paulo, 2009. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito. Universidade de São Paulo, p. 140. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-02102009-154415/pt-br.php>.

Constituição, filtrando as proposições que não se coadunam com o ordenamento jurídico vigente.

Desse modo, a atuação e as atribuições dessa comissão influenciam consideravelmente o processo legislativo, fazendo-se relevante comparar seu papel em cada estado da Federação. Em específico, é preciso investigar: a) quanto ao momento, se essa comissão é a primeira a se manifestar, ou se ela se manifesta após a análise de outras comissões; b) se ela realiza o controle das alterações (emendas e substitutivos) propostas após sua análise prévia; c) se o seu parecer é terminativo e se há possibilidade de recurso ao plenário; d) se a ela é atribuída regimentalmente a análise de mérito de alguma matéria; e e) se a ela é atribuída a redação final das proposições.

Na Alesp, a comissão responsável pelo controle de constitucionalidade é a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (CCJR), a qual, como regra, se manifesta a respeito de todos os assuntos quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico. Esse órgão também é o responsável por apresentar a redação final das proposições, salvo exceções regimentais. Além disso, cabe a esta comissão a análise de mérito de proposições que versem sobre as matérias elencadas nos itens 1 a 7 do § 1.º do artigo 31 do Regimento Interno⁴.

Quanto ao momento, a CCJR da Alesp é, na maioria das vezes, a primeira a se manifestar⁵. Importante destacar que, se as comissões

⁴ “Artigo 31 – Caberá às Comissões Permanentes, observada a competência específica definida nos parágrafos: [...] § 1.º – À Comissão de Constituição, Justiça e Redação compete manifestar-se a respeito de todos os assuntos quanto ao aspecto constitucional, legal e jurídico, apresentar a redação final das proposições, salvo nos casos em que essa incumbência estiver expressamente deferida por este Regimento a outra Comissão, e manifestar-se quanto ao mérito das proposições nos casos de: 1. reforma da Constituição; 2. Licença ao Governador para interromper o exercício das suas funções ou ausentar-se do Estado; 3. Poder Judiciário; 4. Ministério Público; 5. Defensoria Pública; 6. Declaração de utilidade pública de associações civis; 7. Consolidação de leis e revogação expressa de proposições legislativas não recepcionadas por normas constitucionais.”

⁵ “Artigo 67 - [...] § 3.º – Quando a matéria depender de pareceres das Comissões de Constituição, Justiça e Redação e de Finanças, Orçamento e Planejamento serão estas ouvidas, respectivamente, em primeiro e último lugar, salvo em se tratando de proposições cuja decisão couber às Comissões de mérito, na forma do artigo 33, caso em que o último pronunciamento caberá à Comissão competente para deliberar.”

seguintes propuserem alterações ao projeto, tais propostas não retornam ao exame da primeira, que, assim, no processo legislativo paulista, só se manifesta sobre emendas de pauta (apresentadas enquanto o projeto está em pauta, antes de ser analisada pelas comissões) ou sobre emendas de plenário (apresentadas ao se iniciar a discussão em plenário, desde que apoiada por um quinto dos membros da Assembleia).

Ainda resta dizer que os projetos que receberem parecer contrário da CCJR são submetidos à deliberação do plenário apenas quanto a constitucionalidade, legalidade e juridicidade, que decidirá se o projeto voltará a tramitar nas comissões ou se será arquivado⁶. Desse modo, na Alesp, o parecer daquela comissão que conclua pela inconstitucionalidade não possui caráter terminativo.

Analisando os regimentos de outras assembleias, observa-se que, como regra, a comissão responsável pelo controle de constitucionalidade também possui atribuição para a análise de mérito de um rol de matérias (organização do Estado e seus poderes, etc.), além de ser a primeira a se manifestar, tal como no estado de São Paulo, sem acompanhar o modelo da Câmara dos Deputados, em que tal comissão é a última a exarar parecer.

Em alguns estados, certas nuances interessantes perante o processo legiferante paulista podem ser observadas, em especial quanto ao caráter terminativo do parecer que atesta a inconstitucionalidade da matéria, bem como quanto ao controle das alterações propostas pelas outras comissões.

Assim, é digno de nota que em determinados estados o parecer da Comissão de Constituição e Justiça é terminativo, ou seja, interrompe a tramitação da proposição, acarretando seu arquivamento. Nestes casos, costuma ser prevista a possibilidade de recurso ao plenário, desde que oferecido em determinado

⁶ “Artigo 183 – As proposições serão apreciadas e decididas pelo Plenário num único turno de discussão e votação. [...] § 2.º – Os que receberem parecer contrário da Comissão de Constituição, Justiça e Redação serão objeto de uma discussão e votação prévia, apenas quanto à constitucionalidade, legalidade e juridicidade.”

prazo e assinado por um determinado número de deputados, como ocorre no Rio Grande do Sul⁷.

No que se refere ao controle das alterações propostas por outras comissões, algumas assembleias possuem, em seu regimento, expresso comando no sentido de fazer retornar o projeto ao exame da comissão de constitucionalidade, para análise exclusiva da emenda proposta, como ocorre em Santa Catarina (artigo 142, parágrafo único, RI-Alesc) e no Espírito Santo, cujo regimento citamos:

Art. 82 - O parecer será imediatamente submetido à discussão se lido pelo relator, ou à sua falta, pelo Deputado designado pelo presidente da comissão. [...]

§ 4.º - O relator da matéria obrigatoriamente dará parecer sobre as emendas oferecidas ao projeto concomitantemente com o principal. [...]

§ 8.º - *A proposição que receber emenda em outra comissão após emissão do parecer da Comissão de Constituição e Justiça, Serviço Público e Redação, a esta deverá retornar para análise da constitucionalidade e legalidade da referida emenda.* [grifos nossos]

Vale a pena citar, ainda, a solução da Assembleia de Minas Gerais, segundo a qual as emendas ofertadas por outras comissões, em regra, não retornam à análise da Comissão de Constituição e Justiça, podendo haver, no entanto, requerimento nesse sentido. Embora seja raro tal expediente, trata-se de um mecanismo interessante, uma vez que evita retornos muitas vezes desnecessários da matéria à primeira comissão, fato que atrasa o processo legislativo,

⁷ Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul: "Art. 72 - Aplicam-se à tramitação dos projetos submetidos à deliberação das Comissões, no que couber, as disposições relativas a prazos, emendas e demais formalidades e ritos exigidos para as matérias sujeitas à votação do Plenário. § 1.º - Terá caráter conclusivo a votação de projeto rejeitado por maioria absoluta de votos na Comissão de Constituição e Justiça. § 2.º - O projeto votado na forma do parágrafo anterior será submetido ao Plenário mediante recurso nesse sentido de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa, apresentado no prazo de 05 (cinco) dias úteis da publicação do respectivo anúncio no Diário da Assembléia. § 3.º - Decorrido o prazo previsto no parágrafo anterior sem apresentação de recurso ou não sendo esse provido, o projeto será arquivado."

mas permitindo, por outro lado, que alterações mais polêmicas ou duvidosas passem pelo devido controle de constitucionalidade.

Por fim, no que tange à redação final das proposições, é de se observar que essa atribuição pertence à mesma comissão responsável pelo controle de constitucionalidade na maioria dos parlamentos estaduais. No entanto, é bastante comum a existência de uma comissão com a atribuição precípua de elaborar as redações finais, como ocorre nos estados de Minas Gerais, Paraná, Pernambuco e Pará, entre outros.

Realizadas tais comparações, é preciso fazer uma análise crítica das mesmas.

Em primeiro lugar, cumpre retomar quanto foi dito anteriormente, no sentido de que a comissão responsável pelo controle de constitucionalidade ocupa um papel central no processo legislativo. Desse modo, forçoso concluir que a seriedade de sua atuação, a prevalência da técnica em detrimento do caráter político das discussões e a força regimental de suas opiniões influenciam diretamente a qualidade da instrução, servindo como um medidor da responsabilidade legislativa do parlamento.

Assim, o caráter terminativo do parecer da comissão de constituição de algumas assembleias se mostra louvável, uma vez que confere maior poder a um órgão em princípio mais técnico⁸. Afinal, este órgão ocupa uma posição estratégica para a preservação das Constituições federal e estadual, bem como do pacto federativo, do princípio da separação de poderes, entre outros.

Trata-se de evitar que proposições inconstitucionais, ilegais ou antijurídicas, inundem o Poder Executivo para fins de veto, ou, ainda, o próprio ordenamento jurídico, quando tais vetos forem derrubados, o que contraria o interesse público, além de sobrecarregar o Poder Judiciário com ações de inconstitucionalidade. Em última análise, atenta-se contra a segurança jurídica e deslegitima-se o Poder Legislativo, que muitas vezes ganha destaque negativo nos

⁸ Antecipa-se desde já que, embora louvável, o caráter terminativo não é a regra no processo legislativo brasileiro. Ver FERRAZ, Sérgio Valladão. *Curso de direito legislativo: Direito parlamentar e processo legislativo*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2007, p. 87.

meios de comunicação em função de proposições descabidas ou declaradas inconstitucionais pelos tribunais.

Conclui-se que o fortalecimento do caráter técnico da comissão de constitucionalidade, a qualidade de seus debates e o caráter terminativo de seus pareceres se mostram aspectos fundamentais para o fortalecimento do Poder Legislativo e da responsabilidade legiferante.

Nesse sentido, a análise prévia dessa comissão se mostra mais conveniente do que a opção feita pela Câmara dos Deputados, onde o controle de constitucionalidade é feito após a análise das demais comissões. Na realidade, ambos os sistemas possuem vantagens e desvantagens, pois o modelo do Legislativo federal permite a análise de toda a instrução já realizada pelas comissões sob a ótica da constitucionalidade e legalidade, incluindo-se aí as alterações propostas por meio de emendas. No modelo da Alesp e de outros parlamentos estaduais, o controle das alterações em sede das comissões se mostra mitigado, mas permite-se, por outro lado, um importante filtro, que opera em fase inicial do processo legislativo, contribuindo para a economia processual, além de aliviar os trabalhos das demais comissões, especialmente as de mérito.

No entanto, para que tais objetivos sejam atingidos de fato, justificando a análise prévia da comissão responsável pelo controle de constitucionalidade, é fundamental que sejam observados: a) o caráter terminativo dos pareceres da Comissão de Justiça, com recurso ao plenário; e b) a possibilidade de análise das alterações apresentadas posteriormente pelas demais comissões ou em plenário.

Já no que tange à redação final e à análise de mérito acerca de algumas matérias pela Comissão de Justiça, as nuances encontradas em diferentes estados não apresentam maior relevância. As matérias cuja análise de mérito é reservada a essa comissão tendem a ser um rol reduzido e específico, bem como relativamente uniforme entre os diferentes parlamentos, ganhando destaque a estratégica análise das propostas de reforma da Constituição.

Sobre a redação final, deve-se pontuar que a incumbência desta tarefa à comissão de constitucionalidade ou a uma precípua comissão de redação não se apresenta como relevante para o bom exercício desse importante papel no parlamento. No entanto, por mais técnica que possa ser essa tarefa, é inegável que sua concentração na Comissão de Constituição fortalece politicamente esse órgão, fato que não representa um óbice a tal modelo orgânico, conferindo, por outro lado, maior operacionalidade e dinamicidade à elaboração das redações.

Deve-se dizer, ainda sobre a temática das redações finais, que alguns aspectos mais relevantes e preponderantes do que a existência ou não de uma comissão precípua de redação serão levantados em tópico à parte, haja vista a importância do assunto.

À luz de tudo o que foi dito acima, passa-se à análise, sob o ponto de vista qualitativo, do papel da Comissão de Constituição, Justiça e Redação da Alesp.

Observa-se que a sistemática da CCJR paulista não contempla a conveniente força política e técnica que esse órgão deveria possuir, uma vez que opera uma regra informal, segundo a qual os projetos que entram na Comissão tendem a ser distribuídos para relatores do mesmo partido ou bancada do autor, que optam, em geral, por oferecer voto favorável⁹. E, mesmo quando o relator não pertence à mesma bancada do autor, é frequente que o voto seja

⁹ Nesse sentido, ver, a título de exemplo: Projeto de lei n. 887, de 2013, de caráter autorizativo, proposto por Mauro Bragato (PSDB), com voto favorável na CCJR de Fernando Capez (PSDB); Projeto de lei n. 928, de 2013, que dispõe sobre a priorização de vagas do Programa Emprega São Paulo para mulheres inseridas em Programas de Assistência à Mulher Vítima de Violência, proposto por Heroilma Soares Tavares (PTB), com voto favorável na CCJR de Roque Barbiere (PTB); Projeto de lei n. 891, de 2013, que autoriza o Poder Executivo a implantar a gratuidade nos transportes públicos de passageiros às pessoas doentes de tuberculose, proposto por Adriano Diogo (PT) e Leci Brandão (PC do B), com voto favorável na CCJR de Marco Aurélio de Souza (PT); Projeto de lei n. 905, de 2013, que dispõe sobre as aulas de educação física na rede estadual de ensino, proposto por Leandro KLB (PSD), com voto favorável na CCJR de Cauê Macris (PSDB), após devolução sem voto do primeiro relator designado, José Bittencourt (PSD), provavelmente para evitar o oferecimento de voto contrário. Por se tratar de regra informal, é evidente que muitas são as exceções encontradas. Por outro lado, em se tratando de projetos de autoria do governador do Estado, a designação de relator, na CCJR, que não pertença ao seu partido, ou pelo menos aos partidos mais próximos da base aliada, é algo bastante improvável. Cf. Projeto de lei complementar n. 3, de 2014; Projeto de lei n. 1.016, de 2013; Projeto de lei complementar n. 13, de 2014; Projeto de lei n. 290, de 2014, entre outros.

igualmente favorável por dois motivos principais, que reforçam a regra informal do órgão: a) o receio político de o deputado relator, valendo-se do rigor técnico em seu voto, receber o mesmo rigor em projetos de sua autoria; e b) a tendência de o deputado relator considerar impopular o oferecimento de voto contrário — ainda que por vício de inconstitucionalidade — a um projeto adequado no mérito ou, ainda que inadequado, que verse sobre algum tema de respaldo popular.

Desse modo, é prática comum na Alesp o acordo entre o deputado autor e o presidente da CCJR, no sentido de determinado projeto ser distribuído a um relator alinhado politicamente com o autor ou cujo voto já tenha sido previamente combinado, por iniciativa deste. Também é comum ver projetos indubitavelmente inconstitucionais serem aprovados pela CCJR quando versem, por exemplo, sobre direitos de pessoas portadoras de deficiência ou matérias protetoras de direitos humanos ou do meio ambiente, por cair na hipótese “b” supracitada.

Esse enfraquecimento técnico da CCJR e de outras comissões da Alesp se agrava, ainda, pela figura do relator especial, que será abordada mais adiante. Em suma, trata-se de um expediente que permite ao presidente da Assembleia, uma vez vencido o exíguo prazo para manifestação da Comissão, a designação de um relator que não oferecerá um simples voto, mas o próprio parecer, em substituição à Comissão, impedindo a manifestação do colegiado. Esse relator especial, inclusive, pode ser qualquer deputado da Casa, não precisando sequer ser membro da comissão em que se encontra a proposição, fato que confere matizes ainda mais políticos e discricionários a uma análise que deveria ser, acima de tudo, técnica.

Como se vê, a soma das regras formais e informais que orientam a elaboração de pareceres durante a fase de instrução das proposições resulta em uma sistemática que coloca indevidamente os critérios técnicos de constitucionalidade, legalidade e juridicidade em segundo plano.

Em última análise, essa dinâmica serve precipuamente ao Poder Executivo, que consegue, assim, minimizar o poder de obstrução e contestação das minorias, agilizando a aprovação dos itens de sua agenda política sem maiores protestos ou alterações via emendas.

Como exemplo desse cenário, pode-se citar o Projeto de lei complementar n.º 5, de 2014, aprovado na 58ª Sessão Ordinária, em 6 de maio de 2014. Tal projeto dispunha sobre a criação de empregos públicos no quadro de pessoal do Centro Estadual de Educação Tecnológica Paula Souza (Ceeteps). Um dos pontos controversos do projeto, sob a ótica da constitucionalidade, se referia ao fato de os novos cargos serem criados sob o regime jurídico da CLT, contrariando, em princípio, o disposto no artigo 39 da Constituição federal, que determina o regime jurídico único aos servidores da administração direta, autárquica e fundacional. Tal objeção, no entanto, não foi levantada durante a fase de instrução, que não contou com manifestação das Comissões de Constituição, Justiça e Redação, Administração Pública e Relações do Trabalho e Finanças, Orçamento e Planejamento, todas substituídas por relatores especiais, indicados pelo presidente da Assembleia, membros todos eles do mesmo partido.

Tal cenário, somado ao caráter não terminativo do parecer da CCJR da Alesp, faz com que a instrução técnica das proposições fique inegavelmente comprometida, deixando-se flutuar mais por variáveis políticas, relativas ao contexto momentâneo. Por esse motivo, inclusive, não se pode falar em uma “jurisprudência” desse órgão, pois não faz sentido, diante dessas engrenagens, buscar um padrão técnico para matérias repetidas ou correlatas.

Em síntese, a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo deve atentar para a conveniência de reformas regimentais e procedimentais que aprimorem e fortaleçam o papel da CCJR, garantindo que esse órgão seja um espaço de verdadeiro debate e aprimoramento técnico das proposições que ali tramitam, preservando-se a qualidade dos pareceres, seu caráter terminativo,

o contraditório e a voz da minoria, buscando modificar alguns costumes e práticas políticas que hoje se encontram arraigadas e não contribuem para isso.

2. A análise da adequação financeira e orçamentária das proposições em sede de comissão

Assim como ocorre com a Comissão de Constituição e Justiça, a comissão responsável pela análise financeira e orçamentária também possui uma atribuição mais técnica e menos política quando da manifestação sobre proposituras, a título de instrução.

Nesse sentido, novamente se mostra pertinente questionar se o respectivo parecer possui ou não caráter terminativo, conforme a existência ou não de óbices financeiro-orçamentários à aprovação de projeto de lei ou outra espécie legislativa. Nas palavras de Auro Augusto Caliman:

[...] há dois sistemas acerca da adequação orçamentária da proposição pela Comissão de Finanças e Orçamento; um com parecer tão-somente opinativo, e outro terminativo. No primeiro caso, quando a proposição for incluída em Ordem do Dia, constará da sua ementa indicação ao Plenário de que o parecer da Comissão, quanto ao mérito financeiro-orçamentário, é contrário. No segundo, haverá prazo para o recurso ao Plenário, que poderá provê-lo; inexistindo recurso, restará arquivado o projeto em virtude de sua inadequação financeiro-orçamentária [...].¹⁰

No Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo não existe previsão de rejeição da proposição que receba parecer contrário da Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento. Aplica-se, assim, a regra geral do artigo 122, inciso IV¹¹, pelo que se constata o sistema opinativo do parlamento paulista.

¹⁰ CALIMAN, A. *Op. cit.*, p. 145-146.

¹¹ “Artigo 122 – O ementário da Ordem do Dia, acompanhado dos avulsos das proposições, assinalará obrigatoriamente, após o respectivo número: [...] IV – a conclusão dos pareceres, se favoráveis, contrários, com substitutivos, emendas ou subemendas; [...]”

Solução diferente adotou a Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina, que, no artigo 143 de seu Regimento Interno, confere, tanto à Comissão de Constituição e Justiça quanto à Comissão de Finanças e Tributação, o caráter terminativo dos respectivos pareceres:

Art. 143 – Será terminativo o parecer da Comissão de Constituição e Justiça pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da matéria e o da Comissão de Finanças e Tributação no sentido da inadequação orçamentária da proposição.

§ 1.º – O Autor da proposição poderá requerer, com o apoio de um décimo dos Deputados, no prazo de três sessões após sua comunicação em sessão, que seja o parecer submetido à apreciação do Plenário, caso em que a proposição será enviada à Mesa, para inclusão na Ordem do Dia, em apreciação preliminar, devendo o Autor fundamentar, por escrito, sua discordância com o parecer da Comissão.

§ 2.º – Se o Plenário rejeitar o parecer da Comissão e adotar o do Autor, este constará dos autos da proposição como “parecer adotado pelo Plenário” e a proposição retornará à tramitação normal, caso contrário, ou não tendo havido interposição de requerimento no prazo estabelecido no §1.º, será arquivada por despacho do Presidente da Assembleia.

A disposição catarinense, embora não seja a regra nos parlamentos estaduais, mostra-se um mecanismo bastante conveniente para o fortalecimento das comissões enquanto órgãos técnicos do Poder Legislativo. No que tange exclusivamente à questão financeira, o caráter terminativo da Comissão de Finanças possui o condão de evitar a proliferação de proposições, na Ordem do Dia, que fatalmente seriam vetadas pelo chefe do Poder Executivo.

Sobre esse aspecto, é importante lembrar que existe um relativo consenso jurisprudencial segundo o qual o Poder Legislativo não está autorizado a propor matérias que criam despesas, por serem privativas do governador. Embora a Constituição federal só vede expressamente o aumento de despesa em projetos de iniciativa

exclusiva do chefe do Poder Executivo, entende-se que a criação de despesas ao largo de sua discricionariedade, por proposições de iniciativa de deputados, traz a possibilidade de prejudicar a execução orçamentária, que está sob a responsabilidade do governador.

Assim, mostra-se necessário que a Comissão de Finanças esteja capacitada a medir e avaliar o impacto financeiro e orçamentário das medidas propostas por deputados ou pelos outros poderes. No entanto, especialmente em se tratando de proposições de iniciativa de deputados, a impertinência em relação à execução orçamentária deve nortear a manifestação contrária da comissão. Sendo seu parecer terminativo, evitar-se-ia sobremaneira a inclusão na Ordem do Dia de espécies que serão vetadas pelo governador e, em caso de derrubada do veto, atacadas nos tribunais por meio de ações diretas de inconstitucionalidade.

Ainda no que tange ao aspecto financeiro e à boa instrução em sede legislativa das proposições, deve-se mencionar que algumas assembleias possuem a saudável prática de solicitar ao Poder Executivo a demonstração de impacto financeiro, haja vista ser tal poder o detentor de bancos de dados capazes de assessorar essa tarefa. Na Assembleia de Minas Gerais, por exemplo, tal expediente se dá na própria Comissão de Constituição e Justiça, em que os projetos que não contam com a referida demonstração são baixados em diligência para que o Poder Executivo preste a informação.

Na Alesp tal expediente não é comum, muito embora alguns projetos de ordem financeira, quando de iniciativa do governador, já venham instruídos com os respectivos dados. Muitas vezes, no entanto, isso não ocorre, casos em que a diligência deveria ser determinada. Por outro lado, no que concerne às proposições de iniciativa dos deputados, a Comissão de Finanças, Orçamento e Planejamento da Alesp apresenta um histórico de negligência perante essa instrução mais detalhada, em que pese a duvidosa constitucionalidade e adequação financeira de muitas delas, a exemplo dos projetos que criam despesas não previstas ou que importam renúncia de receitas, tais como as inúmeras propostas de isenção tributária ou diminuição de alíquotas.

Em última análise, propõe-se uma instrução mais técnica e rigorosa do aspecto financeiro, o que deve se dar tanto na Comissão de Finanças quanto na Comissão de Justiça, nesta sob o aspecto da legalidade, em defesa, por exemplo, do artigo 14 da Lei Complementar Federal n.º 101, de 2000, a Lei de Responsabilidade Fiscal¹².

3. O tempo das comissões e consequências do vencimento do prazo

O processo legislativo moderno é informado por alguns princípios, dentre os quais se destaca, para fins deste estudo, o do *exame prévio dos projetos por comissões parlamentares*. Trata-se da obrigatoriedade de haver comissões permanentes com a tarefa precípua de estudar as propostas legislativas acerca da constitucionalidade e conveniência das mesmas, apresentando suas conclusões por meio de parecer, que é submetido ao plenário com o objetivo de informar a discussão e votação final acerca das matérias¹³. Em última análise, patrocina-se o ideal de busca por uma instrução conforme aos projetos, como manda a responsabilidade legislativa dos parlamentos.

Para bem atender o princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares, é essencial que esses órgãos disponham de um tempo razoável para que, a partir da entrada da proposição, a mesma possa ser distribuída a um relator, que contará com um prazo também razoável para oferecer seu voto. A partir disso,

¹² “Art. 14 - A concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atender ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias e a pelo menos uma das seguintes condições: I - demonstração pelo proponente de que a renúncia foi considerada na estimativa de receita da lei orçamentária, na forma do art. 12, e de que não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo próprio da lei de diretrizes orçamentárias; II - estar acompanhada de medidas de compensação, no período mencionado no *caput*, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição.”

¹³ SILVA, José Afonso da. *Processo constitucional de formação das leis*. 2.ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2006, p. 52.

a manifestação do relator deve aguardar a próxima reunião da comissão, em que a proposição será pautada e o voto debatido, podendo haver, inclusive, o pedido de vista por outro deputado membro e o oferecimento, em tempo oportuno, de voto em separado, por um ou mais deputados, até que ocorra a deliberação definitiva pelo colegiado, quando a proposição estará apta a seguir em sua normal tramitação.

Trata-se de um expediente que pode ocorrer de forma muito célere ou mais demorada, a depender da complexidade da matéria, do número de emendas eventualmente oferecidas, do interesse político em torno do objeto e do empenho do relator designado. Tais elementos fazem com que esse relator necessite de mais ou menos tempo para exarar o competente voto, além de contribuir para a ocorrência de mais ou menos incidentes durante a votação (longas discussões, pedidos de vista, etc.).

Por outro lado, apesar do importante papel de instrução a ser cumprido pelas comissões temáticas, é comum presenciar uma precipitação nessa fase do processo legislativo, com o objetivo de acelerar a aprovação de matérias, fato que redundaria em açodamento — para não falar em atropelo — da devida instrução em sede de comissão.

Além de algumas regras informais utilizadas pelos parlamentares — algumas das quais já citadas no tópico referente à comissão responsável pelo controle de constitucionalidade —, é de se observar que os próprios regimentos internos das casas legislativas, por vezes, possuem disposições permissivas, quando não indutoras, de uma celeridade prejudicial à devida instrução do processo legislativo.

Nessa matéria, ganham destaque: a) o prazo regimentalmente oferecido às comissões para exarar parecer; b) a forma como é contado esse prazo; e c) a consequência para o vencimento do prazo. Tais assuntos serão abordados nos dois subitens a seguir.

3.1. O tempo das comissões para deliberação e a forma de contagem

Ao cotejar os regimentos de diversas assembleias, percebe-se uma grande variedade em relação aos prazos das comissões e sua contagem.

Em São Paulo, a contagem se dá em *dias*, sendo dois dias para matérias em regime de urgência, 10 dias para matérias em regime de prioridade, e 30 dias para matérias em regime de tramitação ordinária, conforme dispõe o artigo 53 do RI-Alesp.

Outros estados também contam os prazos em dias corridos, como Tocantins, Roraima, Rio Grande do Norte e Mato Grosso do Sul. E, em alguns casos, os prazos se mostram ainda mais exíguos do que em São Paulo, como no Mato Grosso do Sul, onde são previstos apenas oito dias para projetos em tramitação ordinária.

Adotando sistemática distinta, Santa Catarina prevê no artigo 137 de seu Regimento Interno:

Art. 137 – Cada Comissão, por meio de seu Presidente, e excetuados os casos em que este Regimento determine de forma diversa, observará e comunicará a seus membros os seguintes prazos para examinar as proposições e sobre elas decidir:

I – *duas reuniões ordinárias*, quando se tratar de matéria em regime de prioridade, com cópia dos autos a todos os seus membros;

II – *quatro reuniões ordinárias*, quando se tratar de matéria em regime de tramitação ordinária, para:

a) 1.^a reunião: recebimento da matéria, designação do Relator, distribuição da proposição, abertura do prazo para a apresentação de emendas;

b) 3.^a reunião: encerramento do prazo para a apresentação de emendas; e

c) 4.^a reunião: apresentação do relatório e concessão de pedido de vista, se houver; e

III – uma reunião ordinária, para cada Comissão, quando se tratar de emenda apresentada durante a discussão em Plenário.¹⁴ [grifos nossos]

¹⁴ Relevante pontuar que o artigo 215 do RI-Alesp excepciona de tal sistemática as proposições em regime de urgência, cujo prazo é de 20 dias corridos na CCJ e 10 dias corridos nas demais comissões.

É importante observar que o Regimento Interno da Assembleia de Santa Catarina, ao estipular o prazo para matérias em regime de prioridade ou de tramitação ordinária em *reuniões ordinárias*, traz uma inovação interessante, uma vez que tais “reuniões ordinárias” são as reuniões da própria comissão. A grande vantagem desse sistema é trazer como parâmetro de prazo a dinâmica temporal da comissão. Desse modo, evita-se um expediente comum em outras Assembleias — especialmente naquelas cujos prazos das comissões são contados em dias —, qual seja, a extrapolação de prazo sem que tenha havido uma reunião sequer da comissão naquele interstício, fato no mínimo paradoxal.

Tal vantagem, no entanto, comporta um grande óbice de aplicação prática: a contagem do prazo em reuniões da própria comissão, para se mostrar algo regular e minimamente previsível, como devem ser os prazos de modo geral, necessita que as comissões se reúnam com frequência e regularidade, o que não acontece em grande parte das assembleias¹⁵. Esse fato é compreensível, já que nem todas as comissões temáticas possuem uma rotatividade elevada da pauta a justificar uma elevada frequência de reuniões, tornando imprestável o critério adotado pela Assembleia Legislativa do Estado de Santa Catarina.

Por outro lado, a contagem do prazo em *reuniões plenárias*, ou em *sessões plenárias*, como dispõem alguns regimentos, fazendo alusão aos trabalhos do plenário da Casa, se mostra uma sistemática factível.

É o caso de Pernambuco, cujo artigo 231 do Regimento Interno prevê o prazo de cinco, sete ou 10 reuniões ordinárias plenárias para que as comissões permanentes apreciem as

¹⁵ A Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, por exemplo, costuma ter reuniões semanais apenas das comissões cujas pautas sejam costumeiramente cheias, como é o caso das Comissões de Saúde, de Educação e de Defesa dos Direitos da Pessoa Humana, em que, além dos projetos de lei, é comum haver requerimentos ou contratos para serem discutidos e deliberados. As Comissões de Constituição, Justiça e Redação e de Finanças, Orçamento e Planejamento, por motivos óbvios, também se reúnem quase toda semana. Diversas outras comissões, no entanto, possuem uma frequência pequena e incerta, tornando inviável a contagem de prazo referenciada no número de reuniões.

matérias a elas distribuídas, conforme o regime de tramitação seja, respectivamente, de urgência, prioridade ou ordinário. Disposição parecida existe na Assembleia do Amazonas, embora com prazos mais exíguos (art. 37 do RI–Aleam).

Comparando os outros dois sistemas expostos (contagem em dias e contagem em número de reuniões da comissão) com o sistema de contagem de prazo por sessões plenárias, mostra-se mais adequado este último, uma vez que a sessão plenária, tomada como referência temporal, representa, na prática, o dia útil do parlamento.

Assim, contar o prazo desse modo significa ter como parâmetro o real funcionamento da Casa, presumindo-se a presença dos deputados, dos seus assessores e do corpo administrativo da Assembleia vinculado ao processo legislativo. Esses são os principais atores da tramitação de uma proposição e, portanto, não faz sentido conferir prazos que não possam abranger o funcionamento dessa orquestração parlamentar, como ocorre na maioria dos parlamentos quando os prazos são muito pequenos e contados em dias, sendo diminuídos pela simples existência de fins de semana ou feriados. É dizer: pior do que um prazo curto é o prazo curto contado em dias corridos, pois muitas serão as ocasiões em que o prazo irá vencer sem qualquer possibilidade de resposta tempestiva da comissão.

É de se destacar, por todo o exposto, que mais importante do que a contagem do prazo em dias ou em sessões é a atribuição de um lapso temporal suficientemente grande para a análise qualitativa da matéria pela comissão, aí incluído o tempo razoável para que o relator redija o voto, condizente com a complexidade da matéria, bem como para que se realizem todos os trâmites burocráticos e para que haja tempo de haver uma reunião deliberativa da comissão.

Entretanto, como visto, não é o que se constata na maioria das assembleias, especialmente no que diz respeito à tramitação em regime de urgência, que, conforme se diz no meio parlamentar, representa a “morte do processo legislativo”, em virtude de prazos que, em geral, são incompatíveis com a frequência e com a dinâmica das reuniões das comissões. Trata-se de um cenário desolador,

uma vez que a garantia de um prazo razoável e condizente com o funcionamento de cada comissão está diretamente relacionado com a qualidade do processo legislativo e com a concretização do princípio do exame prévio do projeto por comissões. Em última análise, o tempo satisfatório de tramitação do projeto nas comissões é elemento essencial à observância do devido processo legislativo.

3.2. A consequência para o vencimento do prazo da comissão e a figura do relator especial na Assembleia paulista

Por tal motivo, além do *modo* como são contados os prazos das comissões, bem como da *quantidade* de prazo, faz-se relevante verificar a *consequência* para o vencimento do prazo e, ainda, como está disciplinado o *regime de urgência*, haja vista o evidente prejuízo que esse procedimento representa para a instrução e o debate das matérias.

Em São Paulo, o artigo 38, inciso VI, do RI-Alesp, dispõe:

Artigo 38 – Ao Presidente da Comissão compete:

[...]

VI – não havendo parecer, designará novo Relator para proferi-lo oralmente no curso da reunião ou até a reunião seguinte; não o fazendo, colocará a matéria em pauta para discussão e votação.

Trata-se, portanto, de uma regra para dinamizar a elaboração e apresentação dos votos pelos relatores, possibilitando a consequente discussão pelo colegiado. No entanto, a praxe do Legislativo paulista é não obedecer tal regra, sendo comum que proposições distribuídas aos relatores permaneçam nos gabinetes por tempo maior do que o prazo concedido para a apresentação do voto. Na verdade, é bastante recorrente o vencimento do prazo da própria comissão, sem que isso importe ônus ao relator ou ao colegiado¹⁶.

¹⁶ Em teoria, o artigo 61-A do RI-Alesp prevê que “a Comissão que durante a sessão legislativa atingir 40% ou mais das proposições a ela distribuídas sem emitir parecer no prazo regimental será dissolvida por Ato do Presidente da Assembleia Legislativa”. Trata-se, no entanto, de regra secundarizada no parlamento paulista.

Nesses casos, porém, o Regimento Interno prevê um mecanismo abstruso que possibilita dar continuidade à tramitação do processo legislativo, independentemente do trabalho da comissão. Trata-se da figura do *relator especial*, cuja importância demanda a transcrição do artigo 61 daquele diploma legal:

Artigo 61 – Esgotados, sem parecer, os prazos concedidos à Comissão, o Presidente da Assembleia designará Relator Especial para dar parecer em substituição ao da Comissão, fixando-lhe prazo de acordo com o regime de tramitação da proposição.

§ 1.º – A designação será feita obrigatoriamente, de ofício, dentro das 24 horas seguintes ao término do prazo, nos casos em regime de urgência ou de prioridade.

§ 2.º – A requerimento de qualquer Deputada ou Deputado, poderá ser designado Relator Especial para as proposições em regime de tramitação ordinária.

Como se vê, a Assembleia Legislativa de São Paulo optou por um mecanismo de duvidosa constitucionalidade, que possibilita a substituição da manifestação do colegiado pelo parecer de um único deputado, o relator especial, que sequer precisa ser membro da respectiva comissão pela qual falará. Em desrespeito ao princípio do exame prévio das proposições por comissões, esse expediente muitas vezes é utilizado para abreviar o processo legislativo e evitar maiores discussões e incidentes processuais (como pedidos de vista, voto em separado) na tramitação de determinado projeto.

Tal expediente, combinado com a disciplina do regime de urgência, se traduz em grave afronta ao devido processo legislativo, transformando a fase de instrução em algo meramente protocolar e destituída de sentido, mero expediente a ser superado para que a proposição chegue celeremente ao plenário para deliberação definitiva.

De fato, como dito anteriormente, o prazo para a comissão se manifestar sobre matérias em regime de urgência é de apenas *dois dias corridos*, porém não existe previsão regimental a determinar a realização de reunião extraordinária da respectiva comissão para

que se proceda à deliberação da proposição, como ocorre em outros parlamentos¹⁷. Sabendo-se que, por regra, as comissões se reúnem no máximo uma vez por semana, resta evidente que basta estar a matéria em regime de urgência para que se extrapole o prazo de manifestação do colegiado.

É importante dizer que o vencimento do prazo da comissão, independentemente do regime de tramitação, não importa necessariamente a designação de relator especial. O uso desse expediente está condicionado a regras informais que variam conforme acordos políticos da Casa. No entanto, é certo que os projetos de maior importância política, especialmente quando de autoria do Poder Executivo, fatalmente receberão pareceres de relatores especiais em substituição às comissões competentes, o que representa, na prática, a negligência do parlamento com as matérias mais relevantes que ali tramitam. É dizer: abre-se mão de uma importante prerrogativa do Poder Legislativo, com a chancela de mecanismos oficiais, regimentalmente previstos.

Para ilustrar a gravidade dessa situação, vale citar o Projeto de lei complementar n. 62, de 2013, de autoria do Poder Executivo, aprovado no plenário em maio de 2014, propondo alteração da Lei Complementar n. 846, de 1998, que dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais. Apesar de polêmico, por se relacionar a um modelo de terceirização da gestão da coisa pública (incluindo-se a Fundação Casa, unidades de conservação, entre outros), o projeto passou meteoricamente pelas três comissões temáticas a que foi distribuído, recebendo três pareceres de relator especial, entre os dias 14 e 24 de fevereiro de 2014.

Inúmeros seriam os exemplos assemelhados a esse, todos ao alcance de uma breve consulta no *site* da Assembleia Legislativa de

¹⁷ Nesse sentido, ver artigo 71, § 2.º do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Pará: “Art. 71 - As Comissões Permanentes terão os seguintes prazos para emissão de parecer, salvo as exceções previstas neste Regimento: [...] § 2.º - Para matérias em regime de urgência, o Presidente convocará reunião extraordinária, objetivando o cumprimento dos prazos fixados neste Regimento.” [grifos nossos]

São Paulo, quando voltada aos projetos que figuram ou figuraram na Ordem do Dia, especialmente se de autoria do Poder Executivo ou de grande interesse político. Não raro, aliás, se observam imprecisões ou equívocos, por discordância com disposições regimentais, nos pareceres de relator especial, haja vista o caráter meramente protocolar do papel das comissões nesses casos, fato que reforça a inadequação desse expediente perante o devido processo legislativo.

Nesse sentido, é de se observar que as assembleias legislativas do restante da Federação, como regra, optaram por soluções distintas para o problema do vencimento do prazo do relator ou da comissão.

O regimento da Assembleia do Rio Grande do Norte, por exemplo, faculta ao presidente da comissão a nomeação de outro relator, sem que isso importe dilação do prazo daquele órgão para se manifestar. No entanto, o presidente da comissão, de ofício ou a requerimento de qualquer deputado, pode submeter à comissão a matéria não relatada no prazo regimental, comunicando-se o relator. Ainda, prevê-se que, na falta de tempo hábil à elaboração do parecer escrito da comissão, o presidente designará um de seus membros para relatar a matéria em plenário, nos termos deliberados pelo colegiado (RI-ALRN, artigos 131, § 6.º, e 133). Essa sistemática tem como virtude a imposição de cumprimento dos prazos pelas comissões e pelos relatores, sem, no entanto, negligenciar a deliberação da matéria por todo o colegiado.

Em Santa Catarina também existe previsão de destituição do relator em caso de não oferecimento de voto no prazo. Segundo o artigo 139 do RI-Alesc, o presidente da comissão avoca a proposição ou designa novo relator. No entanto, o artigo 141 do Regimento permite a continuidade na tramitação após o esgotamento dos prazos, ainda que não haja parecer sobre a matéria, o que se mostra uma ameaça para a devida instrução, pois não prevê maiores consequências à negligência do relator ou da comissão.

Diferentemente, a Assembleia Legislativa do Amazonas dispõe que, esgotado o prazo do relator, o presidente da

comissão avoca a proposição ou designa novo relator, que terá 24 horas para elaboração da manifestação. Além disso, o descumprimento do prazo pelos relatores enseja apuração de sua responsabilidade, nos termos do Código de Ética Parlamentar. Por fim, em caso de esgotamento do prazo da comissão, o presidente da assembleia designa de imediato novo relator para apresentar parecer na reunião seguinte à designação, sendo a proposição incluída na Ordem do Dia logo após o recebimento do opinativo (artigo 38 do RI–Aleam). Portanto, observa-se que a sistemática amazonense, além de não dispensar a deliberação colegiada em caso de esgotamento do prazo da comissão, prevê a possibilidade de punição do parlamentar que negligencia o prazo de relatoria¹⁸.

No Pará, o artigo 75 do Regimento Interno determina a colocação em pauta da matéria distribuída, se vencido o prazo regimental sem relatoria, sendo notificado o relator. Além disso, o artigo 77 prevê que, em caso de não restituição da proposição, o deputado relator pode chegar a perder seu lugar na comissão, por determinação do presidente da assembleia. Digna de nota, ainda, a disposição do artigo 71 do RI–Alepa, segundo o qual, para matérias em regime de urgência, o presidente convocará reunião extraordinária, visando ao cumprimento dos prazos regimentais.

A Assembleia Legislativa do Espírito Santo, por seu turno, prevê a designação de um novo relator na própria reunião da comissão, em caso de perda de prazo sem motivo escusável pelo relator original, conferindo-se, assim, dinamismo na troca de relatores, com vistas a possibilitar a deliberação do colegiado dentro do prazo regimental. Além disso, o artigo 146 do RI–Ales é expresso quanto à imprescindibilidade do parecer para a discussão e votação em plenário. No que concerne às matérias em regime de urgência, novamente é de se destacar a preocupação regimental com sua instrução: o artigo 225 do RI–Ales determina que, na ausência

¹⁸ É importante destacar que a Assembleia do Amazonas prevê a figura do relator especial no bojo dos procedimentos especiais relativos às leis orçamentárias, vetos e propostas de emenda à Constituição.

de parecer das comissões, a matéria receba parecer em plenário, ao ser anunciada a discussão, concedendo o prazo de até três sessões ordinárias para o respectivo relator. Apenas se não houver quórum nas comissões para deliberação em plenário a proposição será submetida a votação sem parecer, excepcionando-se a regra geral.

4. Reuniões extraordinárias e reuniões conjuntas de comissões

As reuniões extraordinárias de comissão são aquelas que ocorrem em momento distinto daquele prévia e regularmente estabelecido, ocorrendo, portanto, de modo adicional às chamadas reuniões ordinárias.

As reuniões conjuntas, por sua vez, são reuniões de duas ou mais comissões, ou seja, com os membros de todas as comissões participantes, para analisar matéria que dependa de parecer de todas. Essas reuniões são usualmente utilizadas para acelerar a instrução de determinada matéria, motivo pelo qual sua sistemática merece uma análise mais atenta.

Na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, a matéria está disposta nos artigos 45 e 18, inciso III, alínea *d*:

Artigo 45 – As Comissões reunir-se-ão, ordinariamente, no edifício da Assembleia, uma ou mais vezes por semana, em dias e horas prefixados.

[...]

§ 2.º – As reuniões extraordinárias das Comissões serão convocadas pelos respectivos Presidentes, de ofício ou a requerimento de um terço, no mínimo, de seus membros.

§ 3.º – As reuniões extraordinárias serão sempre anunciadas no “Diário da Assembleia”, com 24 horas de antecedência, no mínimo, e com a designação do local, hora e objeto, salvo as convocações em reunião, que independem de anúncio mas serão comunicadas aos membros então ausentes.

[...]

§ 5.º – As reuniões extraordinárias poderão, também, ser convocadas pelo Presidente da Assembleia, para apreciação de matéria em regime de urgência, dispensando-se, neste caso, a antecedência mínima de 24 horas.

Artigo 18 – São atribuições do Presidente, além de outras expressas neste Regimento, ou que decorram da natureza de suas funções ou prerrogativas:

[...]

III – quanto às Comissões:

[...]

d) convocar reunião extraordinária ou conjunta de Comissão para apreciar proposições em regime de urgência; [...].

Assim, chama a atenção a paradoxal competência do presidente da Assembleia para convocar reuniões extraordinárias, uma vez que, em princípio, apenas o presidente da comissão e seus membros estariam por dentro da dinâmica do colegiado e de sua pauta para vislumbrar a necessidade de uma reunião fora do seu calendário regular.

A explicação para tal dispositivo regimental se encontra em razões de ordem política: trata-se de um mecanismo que facilita em grande medida a realização de acordos com as lideranças, garantindo-se a aprovação célere de projetos do interesse de forças políticas, muitas vezes com o objetivo de se obter, em contrapartida, a aprovação mais rápida de uma matéria diversa, a qual já se encontra em discussão no plenário, e que precisa ser aprovada sem mais demoras (geralmente projetos do Poder Executivo). Feitos os arranjos, aprova-se a urgência dos projetos que ainda não se encontram nesse regime e, ato contínuo, o presidente convoca a reunião extraordinária para a aprovação instantânea de um ou mesmo de vários projetos, que poderão figurar na Ordem do Dia junto com o projeto de especial interesse político que se quer aprovar¹⁹.

No entanto, justamente por consistir, no mais das vezes, em mera simulação de debate, deve-se reconhecer que as reuniões

¹⁹ Em tese, seria possível também a determinação de reunião conjunta para garantir uma instrução extremamente célere de projetos do Poder Executivo e de maior controvérsia política, mas, também por motivos políticos, não se costuma usar esse expediente para tanto, especialmente por ser um instrumento que apenas simula o debate e a deliberação, não servindo ao efetivo contraditório que uma reunião ordinária enseja (discussão, pedido de vista, voto em separado, etc.). Logo, as reuniões extraordinárias ou conjuntas geralmente se prestam à aprovação de projetos de lei de menor envergadura.

extraordinárias ou conjuntas são mecanismos regimentais que, assim como outros, transformam a instrução das proposições e sua passagem pelas comissões em algo meramente protocolar, em detrimento do devido processo legislativo em seu sentido material. Não raro, os projetos de lei aprovados desse modo apresentam graves inconsistências jurídicas ou de técnica legislativa, já que não se permite às comissões a realização de um trabalho mais demorado, em que a matéria é devidamente examinada, com oferecimento de emendas ou substitutivos com vistas ao seu aprimoramento. Na prática, os pareceres “exarados” em reuniões extraordinárias ou conjuntas são absolutamente lacônicos, não peremptórios e, obviamente, favoráveis à aprovação da matéria.

Cumprir observar que tais reuniões também representam um problema quanto à sua publicidade, o que mostra um forte paradoxo. Afinal, as reuniões ordinárias são abertas ao público e possuem dia, hora e local fixos. As reuniões extraordinárias, quando convocadas de ofício pelo presidente da comissão ou a requerimento de seus membros, devem ser anunciadas com pelo menos 24 horas de antecedência no *Diário Oficial*, abrindo-se exceção para aquelas que forem marcadas em reunião ordinária. No entanto, se for convocada pelo presidente da assembleia, a reunião extraordinária pode ocorrer de imediato, como acontece na maioria das vezes.

As reuniões extraordinárias são uma determinação comum nos regimentos internos das assembleias legislativas dos estados da Federação, mas a competência do presidente da Casa para convocá-las — fato que torna o expediente gravoso ao processo legislativo — não é unanimidade, não estando prevista nos regimentos das assembleias de Rio Grande do Sul, Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, Rio de Janeiro, Tocantins, Rio Grande do Norte, entre outras. Outras assembleias, como a do Amazonas, Pará e Espírito Santo, conferem expressamente essa atribuição ao presidente, de modo semelhante ao parlamento paulista.

Por fim, é de se observar que o instituto da reunião conjunta de comissões, que, como visto, representa forte potencial de mitigação da devida instrução das proposições, não se encontra previsto — ao

menos de modo expresso — em diversas assembleias. É o caso de Rio Grande do Sul²⁰, Santa Catarina²¹, Paraná, entre outras. A de Minas Gerais e a do Tocantins, embora prevejam a reunião conjunta de comissões, o fazem de modo mais restrito do que na Assembleia paulista, não deixando, em princípio, à pura discricionariedade do presidente sua convocação.

5. A redação final das proposições

Aprovado um projeto pela assembleia legislativa, é necessária a elaboração da respectiva redação final, que consolidará o texto a ser oficialmente apresentado para promulgação ou, se for o caso, remetido ao chefe do Poder Executivo, por meio de autógrafa, para sanção ou veto. Conforme dito anteriormente, a apresentação e aprovação da redação final compete a uma precípua comissão de redação ou a outra comissão com essa atribuição, geralmente a comissão de constitucionalidade²².

Embora seja muitas vezes menosprezada pelos parlamentares, a redação final representa uma tarefa de suma importância no processo legislativo, pois é ela que possui o condão de ajustar a proposição à melhor técnica legislativa, levando-se em conta a harmonia do texto, sua clareza, sua coerência interna e perante o ordenamento jurídico, etc. Ademais, é no processo de redação final que se incorporam definitivamente no texto do projeto as alterações propostas via emendas, desde que as mesmas também tenham sido aprovadas.

²⁰ O RI-ALRS evidencia de maneira pontual a possibilidade de reunião conjunta de comissões, como, por exemplo, em seu artigo 186, § 3.º, que diz: “Havendo mais de uma Comissão competente para opinar sobre o mérito, o substitutivo poderá decorrer de uma reunião conjunta das mesmas”.

²¹ O artigo 26, inciso II, do RI-Alesc prevê o instituto da comissão mista, para fins diversos: “Comissões Mistas: criadas para apreciar, em caráter simultâneo, assunto que abranja o campo temático ou área de atividades de mais de uma Comissão, extinguindo-se ao término da legislatura, ou, antes dela, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado o seu prazo de duração”.

²² Além disso, os regimentos internos, de modo geral, costumam prever hipóteses especiais, nas quais a redação final não é apresentada pela comissão de redação. É o caso das peças orçamentárias, cuja redação compete, como regra, às comissões de finanças e orçamento das assembleias.

Sendo assim, é evidente que a redação final é uma atribuição eminentemente *técnica*, justamente por ter como objetivo o alcance da melhor técnica legislativa para determinada proposição, sem, contudo, alterar-se o sentido do quanto aprovado legitimamente pelo plenário do parlamento (ou por alguma de suas comissões, em deliberação conclusiva). Portanto, mostra-se conveniente investigar, em primeiro lugar, a presença de um órgão de assessoria técnica pertencente à estrutura administrativa da Casa para o exercício de tal atribuição.

Em segundo lugar, mas não menos importante, deve-se analisar a imprescindibilidade regimental da redação final aos projetos, o que importa verificar se todos os projetos recebem parecer de redação final ou se há exceções regimentalmente previstas.

No que concerne à primeira indagação, é digna de nota a menção expressa a órgãos de assessoria técnica por alguns regimentos, cometidos da função de elaborar a redação final para a comissão competente, ou de assessorá-la nessa tarefa. Nesse sentido, vale a pena citar os artigos 203 e 267 do Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Mato Grosso:

Art. 203 – Aprovado o projeto com emendas, será o mesmo distribuído à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para, com o apoio da Secretaria de Serviços Legislativos, elaborar a Redação Final.

[...]

Art. 267 — Ultimada a fase da votação, será a proposição, com as respectivas emendas, distribuída à Comissão de Constituição, Justiça e Redação para elaborar a Redação Final, na conformidade do prevalecente e, se necessário, apresentar emendas.

§ 1.º – Além de outros casos expressos neste Regimento, excetua-se do disposto neste artigo o projeto:

I – de emenda ou reforma à Constituição do Estado ou ao Regimento Interno, cuja Redação Final competirá à Comissão Especial constituída para dar-lhe parecer;

II – do Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e de Lei Orçamentária e suas alterações, que incumbe à Comissão de Fiscalização e Acompanhamento de Execução Orçamentária;

III – de Resolução atinente à economia interna da Assembleia, que será enviado à Mesa Diretora.

§ 2.º – *Nos casos previstos no caput e nos incisos I e III do § 1.º as Comissões terão apoio da Secretaria de Serviços Legislativos para a elaboração da Redação Final.* [grifos nossos]

Embora louvável, são poucos os estados que conferem *regimentalmente* a atribuição de participação na elaboração da redação final à assessoria técnica, em apoio ao trabalho da comissão. Apesar disso, na maioria dos parlamentos estaduais, aí incluídas as assembleias de São Paulo, Pará e Amazonas, entre outras, a assessoria técnica independente é quem faz, na prática, a redação final para a comissão.

Assim, é importante ressaltar que é comum a existência de órgãos técnicos, dentro da administração das assembleias, com atribuições redacionais, previstas em resoluções internas. No entanto, a grande vantagem da previsão regimental é, em princípio, incorporar a assessoria técnica da Casa ao *procedimento* da redação final, uma vez que somente assim se garante uma benfeitoria centralização dessa atribuição, delegada a um órgão com a função precípua de pensar todas as redações finais de maneira condizente com a técnica legislativa burilada ao longo dos anos naquele parlamento.

Em parte, essa uniformização de parâmetros convenientes à boa redação legislativa se consubstancia nos manuais de redação editados em cada parlamento. Entretanto, é inegável que a existência de um órgão cuja missão seja zelar pela aplicação do manual — e por diversas regras não constantes desses guias — eleva sobremaneira a qualidade e a uniformidade das redações oficiais em seus aspectos técnicos.

Conclui-se, assim, que algumas assembleias, embora contem com um órgão próprio para isso, poderão ter suas redações finais elaboradas concorrentemente ora pelo gabinete do deputado relator, ora pelo gabinete do deputado autor ou, até mesmo, pela procuradoria da Casa, conforme as circunstâncias. Nesse sentido, a falta de vinculação do órgão técnico ao procedimento da redação

final se mostra, ao menos em tese, potencialmente deletéria à padronização da técnica legislativa.

Na Assembleia paulista, ainda que sem previsão regimental semelhante à mato-grossense, as redações finais são elaboradas, como praxe, pela Divisão de Equipe Técnica vinculada ao Departamento de Comissões, independentemente do deputado relator, que apenas apresenta o parecer elaborado por aquele órgão à comissão competente. Garante-se, assim, um adequado nível técnico às redações oficiais que são ali elaboradas. Porém, infelizmente, há projetos que por força regimental não passam por redação final, pelos motivos que adiante serão expostos, os quais prejudicam o processo legislativo.

Ainda no que concerne à assessoria técnica do parlamento para elaboração da redação final, é oportuno dizer que o Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Rio Grande do Sul disciplina a matéria de modo interessante.

De fato, o parlamento gaúcho, além de prever regimentalmente um órgão de apoio ao processo legislativo com atribuição para elaboração de redação final, chega a conferir a tal órgão a possibilidade de ele próprio apresentar a redação. É dizer, sua atribuição pode ir além da mera assessoria à comissão competente para a redação, passando tal órgão a possuir, de modo subsidiário à comissão, a própria *competência redacional*.

Superada a questão da assessoria técnica à redação final e o respectivo papel que a mesma ocupa em diferentes assembleias, resta analisar a eventual *dispensa* de redação final a alguns projetos e o que isso representa para o processo legislativo.

De fato, alguns regimentos circunscrevem a necessidade de confecção de redação final apenas aos projetos que receberam emendas ou substitutivos, cabendo, aos demais, a imediata expedição do autógrafo, que é elaborado pela assessoria técnica do parlamento.

É o caso da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, cujo Regimento, no *caput* do artigo 152, diz: “Independem de redação final os projetos aprovados ou referendados nos próprios

termos, pelo Plenário, sendo desde logo determinada a expedição do Autógrafo [...]”. Previsão semelhante está no regimento interno de outras assembleias, como Mato Grosso do Sul (artigo 234, § 2.º) e Bahia (artigo 171, parágrafo único). A Assembleia do Mato Grosso estende a dispensa de redação final também à “hipótese de substitutivo integral que não haja sofrido modificações no texto após sua aprovação em segunda votação”.

A dispensa de redação final nesses casos se justificaria pela presunção de que não haveria ajustes a se fazer se o projeto não sofreu alterações durante sua tramitação. Trata-se de uma concepção que só corresponderia à realidade se os projetos, desde o início de sua tramitação, tivessem uma redação impecável à luz da técnica legislativa, o que provavelmente não acontece. Afinal, é comum o projeto ser originado com imperfeições, às vezes graves, e não ser adaptado ao longo de sua instrução — especialmente quando a tramitação se dá de modo célere, em regime de urgência, com uso de relatores especiais ou congresso de comissões. Tampouco há naquelas assembleias a obrigatoriedade de o projeto ser revisado pela assessoria técnica da Casa antes de sua aprovação. Desse modo, é muito improvável que os projetos aprovados sem emendas prescindam de algum ajuste em sua redação.

Está claro, porém, que a dispensa de redação final não importa a dispensa dos necessários ajustes ao texto do projeto antes da expedição do autógrafo, em face da responsabilidade legislativa do parlamento. Diante desse cenário, evidencia-se um potencial problema, pois o projeto pode demandar ajustes em seu texto, feitos à margem da redação final, que assim carecerão de legitimidade, já que não foram aprovados pela comissão competente para a redação, nem pelo plenário da Casa — que havia aprovado um projeto distinto daquele que muitas vezes é levado à sanção do governador por meio do autógrafo.

É de se ressaltar, nesse cenário, que o texto aprovado sem emendas pode conter imperfeições graves, a ponto de se fazerem necessárias alterações substanciais, que vão desde a estrutura do

projeto — desdobramento de artigos, parágrafos e incisos, por exemplo — até inversão de orações, substituição de expressões, etc., sempre se tentando manter o sentido e o conteúdo almejado pelo plenário. Mas, como já dito, trata-se de um procedimento carente de legitimidade e mais sujeito a erros e incidentes políticos, ao contrário do que ocorre com as alterações e ajustes realizados no bojo do procedimento de redação final, mediante parecer²³ exarado por uma comissão competente, composta por deputados e constituída com a finalidade de zelar pelo fiel conteúdo e sentido do texto aprovado em plenário.

Como se vê, a dispensa de redação final pela comissão mostra-se um mecanismo de economia processual potencialmente deletério, o qual não tem razão de existir. A redação final, como foi dito, é uma fase essencial ao processo legislativo, pois está diretamente ligada à boa técnica legislativa que a futura norma deve ostentar. Eliminar tal fase não se mostra uma escolha inteligente ao processo de produção normativa, criando embaraços à assessoria técnica do parlamento, que fica com a difícil tarefa de elaborar um autógrafo que concilie uma redação clara e técnica com a máxima preservação do texto original do projeto aprovado, zelando, ao mesmo tempo, por seu conteúdo e sentido.

Deve-se dizer que essa tarefa se mostra ainda mais prejudicada na Assembleia do Amazonas, onde a dispensa de redação final, por deliberação do plenário, pode se estender a projetos que estejam em regime de urgência ou prioridade, conforme disposição regimental (art. 159 do RI-Aleam).

Por outro lado, é digno de nota que algumas assembleias procuraram equilibrar a economia processual com a responsabilidade técnica que o texto de um projeto de lei requer. Nesse sentido, Rio

²³ Assim como na fase de instrução do processo legislativo, o parecer da comissão representa o instrumento democrático sobre o assunto, pois manifesta a opinião daquele órgão colegiado, constituído conforme a proporcionalidade das bancadas do parlamento. Desse modo, o parecer de redação final se mostra hábil, inclusive, a detalhar e justificar alterações realizadas no texto de um projeto, estando as mesmas sujeitas a debate e deliberação.

de Janeiro (artigo 162, parágrafo único, RI-Alerj) e Espírito Santo (artigo 213, RI-Ales), mesmo prevendo a dispensa de redação final para projetos aprovados sem emendas, ressalvam aqueles em que haja “incorreção de linguagem”, “erros de técnica legislativa”, “incoerência notória”, “contradição evidente” ou “absurdo manifesto” a corrigir.

Trata-se, em suma, de evitar que a celeridade prejudique o caráter democrático do parlamento, com respeito à técnica legislativa e conforme a responsabilidade normativa do Poder Legislativo. Nesse sentido, estão mais adequadas as assembleias que não preveem a dispensa de redação final, merecendo aplauso o Regimento Interno da Assembleia de Santa Catarina, que expressamente veda tal expediente em qualquer hipótese²⁴.

Conclusão

Diante da análise comparativa dos institutos e procedimentos, verifica-se que a disciplina do processo legislativo em outros estados traz mecanismos mais interessantes do que a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo no que concerne ao recorte temático apresentado.

Desse modo, mostrar-se-ia salutar ao processo legislativo paulista se os legisladores dessem atenção às nuances oriundas dessa comparação, com vistas ao aprimoramento de alguns procedimentos hoje praticados, os quais distorcem ou mitigam o papel das comissões, seja na análise de constitucionalidade ou de adequação financeira de um projeto, seja pela dinâmica imposta de funcionamento no que concerne a prazos, reuniões extraordinárias ou redação final.

Assim, entendendo-se que o exame prévio do projeto por comissões é um princípio caro ao processo legislativo moderno, e que o mesmo deve ser atendido em seu sentido *material*, impõe-se maior cuidado regimental com os prazos destinados àqueles

²⁴ “Art. 259 - Terminada a votação, os projetos irão à Comissão de Constituição e Justiça para a elaboração da redação final e recebimento de parecer sobre a avaliação do processo legislativo, se for o caso. Parágrafo único. É obrigatória a elaboração da redação final da proposição aprovada, com as respectivas emendas também aprovadas, não sendo admitida sua dispensa em nenhuma hipótese.”

órgãos colegiados. Fundamental, na seara dos prazos, que o modo de contagem dos mesmos seja revisto na Assembleia paulista, fazendo-se valer o dia útil do parlamento, que são os dias de sessão plenária, evitando-se os lapsos em feriados e fins de semana.

Ademais, não se mostra razoável a previsão de prazos exíguos que não contemplem o tempo requerido aos trâmites essenciais à garantia do contraditório e da instrução exaustiva de determinada matéria, ou que impossibilitem que o Poder Legislativo, em sede de instrução, tenha tempo para o diálogo com a sociedade civil organizada sobre uma proposição controversa.

Como decorrência dessa linha de raciocínio, os mecanismos de aceleração do processo legislativo devem ser revistos para modificar a cultura do aqodamento, que vê os procedimentos como etapas meramente protocolares, que devam ser superadas o mais rapidamente possível.

O regime de urgência, assim, precisa ser restringido ou dificultado, apelando-se para a racionalização do instituto, ao contrário de sua banalização. Sugere-se ao legislador paulista, entre outras saídas possíveis, a solução encontrada na Assembleia Legislativa de Minas Gerais, que limita a quatro o número de proposições concomitantemente tramitando naquele regime, sendo apenas duas delas por solicitação do governador²⁵. Tal expediente, ao mesmo tempo que não tolhe por completo a eventual necessidade de urgência para casos pontuais, torna a alteração do regime de tramitação algo mais criterioso, convenientemente. Afinal, a banalização verificada na Assembleia paulista decorre, em grande medida, da ausência de regras formais rígidas que criem um gargalo à alteração do regime de tramitação dos projetos. Se qualquer projeto, a qualquer momento, em tese, pode tramitar em regime de urgência, dificulta-se a cultura de valorização da instrução, que só pode se dar a contento no rito ordinário, mais demorado.

²⁵ “Art. 272 - Adotar-se-á regime de urgência para que determinada proposição tenha tramitação abreviada: [...]

§ 1.º - Só poderão tramitar simultaneamente, em regime de urgência, 4 (quatro) proposições, sendo 2 (duas) por solicitação do Governador do Estado e 2 (duas) a requerimento de Deputado. [...]” [grifos nossos]

Mais critério também é a chave para a democratização e transparência das reuniões extraordinárias, conjuntas ou não, de comissões. Conforme exposto em capítulo próprio, a atual disposição regimental paulista sobre o tema permite, novamente, a banalização do instituto, dificultando uma cultura enriquecedora do processo legislativo. Na grande maioria das vezes utilizada para simplesmente abreviar a tramitação, as reuniões extraordinárias não se prestam à apresentação de pareceres bem elaborados, que analisem adequadamente a matéria. A discussão e o contraditório se transformam em obstáculo, algo espúrio ao procedimento. Tratando-se de reuniões conjuntas, o cenário é ainda mais desolador.

Diante dessa constatação, deve-se questionar, em sede de reforma regimental, a competência do presidente da Assembleia para convocar reuniões extraordinárias ou conjuntas de comissões. Tal expediente — que não existe em vários parlamentos estaduais e tampouco existia na Assembleia de São Paulo há alguns anos — revela flagrante desrespeito ao princípio do exame prévio do projeto pelas comissões, motivo pelo qual deve ser eliminado.

Em relação a outras hipóteses de reunião extraordinária ou conjunta — novamente com vistas a não cercear qualquer uso legítimo do instituto — propõe-se a criação de critérios mais objetivos, especialmente para fins de reunião conjunta. Afinal, é possível prever e elencar situações em que a reunião extraordinária se reveste de legitimidade, como, por exemplo, quando há projeto com prazo vencido na comissão, ou quando a matéria é controversa e se necessita de mais reuniões para exaurir o debate.

Quanto à figura do relator especial, desnecessário dizer mais do que foi falado anteriormente. Trata-se de mecanismo inconstitucional e violador do princípio do exame prévio do projeto por comissões. É bom que se diga que o próprio parlamento paulista tem consciência disso, haja vista a proposta de eliminar o relator especial do Regimento Interno toda vez que se faz uma revisão deste diploma. No entanto, após inúmeras reformas, o instituto permanece previsto e, como já mencionado, largamente utilizado.

Ainda na seara do contraditório, elemento indispensável à boa instrução das proposições no parlamento, o legislador paulista deve atentar para seu fortalecimento, inclusive com a criação de

novas regras. Como foi demonstrado, o relator possui um papel estratégico no funcionamento da comissão para garantir um bom e necessário debate acerca dos projetos. Assim, a coibição de regras informais vigentes, tal qual a distribuição da matéria, pelo presidente da comissão, a deputados relatores que sejam da mesma bancada do autor do projeto, mostra-se conveniente, devendo ganhar espaço em uma próxima reforma do Regimento Interno da Alesp. Recomenda-se, entre outros mecanismos a serem criados, a possibilidade de distribuição por sorteio, como ocorre na Assembleia Legislativa de Pernambuco²⁶ ou, mesmo, a obrigatoriedade de distribuição a deputados de bancada oposta à do autor. Trata-se, novamente, de uma preocupação que revigora a importância das comissões no processo legislativo, percorrendo-se o princípio do exame prévio do projeto pelas mesmas, garantindo-se uma boa instrução e revertendo-se a cultura paulista de tratar essa fase do processo legislativo como um empecilho burocrático, cujos pareceres não se prestam a informar a discussão em plenário.

No que concerne ao papel de controle de constitucionalidade e de adequação financeira e orçamentária das proposições, traz-se à luz, mais uma vez, o benfazejo papel que as comissões da Assembleia paulista, se fortalecidas, poderiam e deveriam desempenhar. A exemplo de outros estados da Federação, aconselha-se — juntamente com a indispensável garantia do real contraditório e o exame substancial das proposições pelo colegiado — a adoção do caráter terminativo dos pareceres da Comissão de Constituição, Justiça e Redação e da de Finanças, Orçamento e Planejamento, percorrendo-se de modo mais eficiente e menos político o controle preventivo de constitucionalidade e a obliteração de propostas que atrapalhem a execução orçamentária pelo Poder Executivo. Assim, contribui-se para evitar que um grande número de proposições descabidas engrosse a infindável lista de proposições prontas para a Ordem do Dia e, já que algumas conseguirão ser aprovadas, a também infindável lista de vetos do Poder Executivo a serem apreciados novamente pelas comissões e pelo plenário.

²⁶ Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado de Pernambuco: “Art. 124 - Na primeira reunião, após o recebimento das matérias, as Comissões escolherão, por sorteio, o relator, podendo solicitar indicação de sub-relatores, na forma prevista no art. 118, § 2.º, deste Regimento.”

Recomenda-se, ainda sobre esse tema, a aplicação efetiva de uma análise prévia das proposições pelo presidente da Assembleia, rejeitando liminarmente o prosseguimento de matérias manifestamente inconstitucionais, conforme posturas ou instruções normativas previamente chanceladas. Com esse mecanismo simples, se poderia criar um consenso pela não apresentação, ou pela negativa de distribuição às comissões, de projetos repetitivos e sabidamente incompatíveis com o ordenamento jurídico, a exemplo das proposições meramente autorizativas.

Por fim, mas não menos importante, conclui-se pela imperiosa reforma regimental acerca do procedimento de redação final das proposições. A Assembleia de São Paulo, conforme exposto, e diferentemente de muitas outras assembleias, optou por dispensar a redação final aos projetos aprovados sem emendas. No entanto, ficou demonstrado que esse expediente representa uma opção inconveniente pela economia processual, motivo pelo qual se recomenda a eliminação de toda e qualquer exceção à redação final.

De fato, a Comissão de Constituição, Justiça e Redação (bem como as demais comissões competentes para a redação) é um órgão técnico e representativo que tem muito a contribuir para a importante finalização do texto oficial das proposições, anterior à promulgação ou remessa de autógrafa ao governador, sendo o *locus* legítimo para realização de alterações no texto aprovado, preservando-se seu conteúdo e sentido, mas adaptando-o à boa técnica legislativa. A recorrente necessidade de troca de expressões ou mudança na estrutura do texto — às vezes substanciais — não é uma operação que possa passar à margem da comissão competente ou do plenário, que aprovara um texto bruto, sem as posteriores alterações redacionais. Respeita-se, com o procedimento de redação final, a democracia do parlamento e a legitimidade do plenário.

Além disso, sugere-se a expressa previsão, em nível regimental, dos órgãos de assessoria técnica e independente às comissões, que, na prática, são os responsáveis pela maioria dos pareceres de redações finais e minutas de autógrafos em São Paulo. A existência de um órgão permanente da Casa, não ligado a qualquer legislatura ou deputado, e comprometido com a técnica legislativa,

aplicando-a de maneira uniforme às redações, é muito conveniente à qualidade dos textos normativos oficiais do parlamento. Por tal motivo, tal órgão deveria, em expresso nível procedimental, ser o responsável, de modo centralizado, a prestar essa assessoria indispensável à comissão competente para a redação final.

RESUMO

O presente estudo busca comparar alguns institutos e procedimentos do processo legislativo dos estados da Federação brasileira, tendo a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo como referência. Os elementos ora comparados dizem respeito, essencialmente, ao funcionamento das comissões permanentes e à boa instrução das proposições, sob a ótica do papel legiferante do Poder Legislativo, sua democracia interna, a responsabilidade legislativa e a qualidade dos textos normativos produzidos. Desse modo, pretende-se apontar algumas imperfeições do processo legislativo paulista, sugerindo-se atenção para as mesmas e a possibilidade de adoção de algumas soluções praticadas por outras assembleias estaduais.

PALAVRAS-CHAVE

Processo legislativo estadual, processo legislativo comparado, assembleia legislativa, regimento interno.

RELEVANT ASPECTS OF THE LEGISLATIVE PROCESS OF THE STATE OF SÃO PAULO: A COMPARATIVE STUDY BETWEEN BRAZILIAN PARLIAMENTS

ABSTRACT

The present study aims to compare some institutes and procedures of legislative process in Brazilian Federation' State-members, taking the Legislative Assembly of the State of São Paulo as a reference. The items herein compared concern mainly to the working of the Standing Committees and the good instruction of bills from the perspective of the lawmaking role of Legislative Branch, its internal democracy, legislative responsibilities and the quality of legal norms produced. Thus, it is intended to point out some shortcomings of São Paulo legislative process, recommending attention to them and the possibility of adopting some solutions used in other State Assemblies.

KEYWORDS

State legislative process, Comparative legislative process, Legislative Assembly, Rules of procedure.