

As regras do jogo parlamentar no Legislativo Paulista de 1835 a 1937¹

Roberta Clemente*

O Poder Legislativo é a única instituição do governo com múltiplos membros selecionados pelo voto e formalmente iguais entre si. Em razão disso, suas características organizacionais e procedimentais de órgão plural, baseado na equidade dos membros, onde o conflito é expresso e institucionalizado, resolvido e deliberado coletiva e publicamente, são únicas, sem paralelo nos outros órgãos governamentais. As regras de interação entre os parlamentares e o processo de tomada de decisão coletiva estão dispostas no Regimento Interno de cada Casa Legislativa.

Em 15 de março de 2003 teve início a Primeira Sessão Legislativa da 15ª Legislatura da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, sendo considerada como Primeira Legislatura a iniciada em 1947. Porém, com exceção do período posterior à Proclamação da República (1889-1891), Pós-Revolução de 30 (1930-1935), do Estado Novo (1937-1945) e o recesso forçado em 1969-1970, existe um Legislativo dos paulistas desde que, em 1834, a Lei das Reformas Constitucionais atribuiu alguns poderes legislativos às Províncias, por meio das Assembleias Provinciais. O objetivo deste texto é convidar o leitor para visitar o Legislativo Paulista em funcionamento em três períodos: 1835-1889, 1891-1930 e 1935-1937.

Assembleia Provincial 1835-1889

As sessões da Assembleia Legislativa Provincial eram anuais e duravam dois meses, podendo ser prorrogadas a critério somente do Presidente da Província.

Não havia justiça eleitoral, portanto, durante todo o Império e Primeira República, a Assembleia se reunia em sessões preparatórias para a verificação dos poderes (ou seja, para confirmar a legalidade da eleição de seus membros). Grande parte

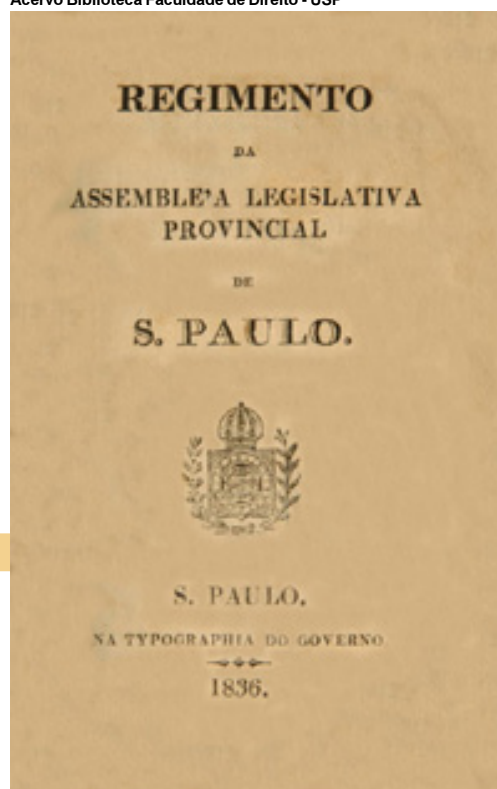
dos Regimentos Internos vigentes entre 1835 e 1930 era dedicada às Sessões Preparatórias.

Para a verificação dos poderes de seus membros, a Assembleia reunia-se três dias antes da Sessão de Instalação (em 1863, passou a reunir-se seis dias antes) em Sessões Preparatórias. Em primeiro lugar, eram nomeados, por aclamação, um Presidente e dois Secretários (a partir de 1863, a Sessão passou a ser presidida pelo deputado mais velho, secretariado pelos que mais moços **lhe parecessem**; em 1880, passou a presidir a sessão o deputado mais votado presente, secretariado pelos dois menos votados²).

Deve-se ressaltar que, a partir de 1859, caso a Assembleia tivesse conhecimento de irregularidade no diploma de qualquer deputado, este não poderia interferir na aclamação da Mesa ou em qualquer votação, até que sua eleição fosse comprovada, podendo, porém, fazer uso da palavra em qualquer momento para se defender.

Imediatamente após assumir a Mesa, o Primeiro Secretário fazia a chamada nominal dos deputados e o Segundo Secretário anotava os deputados presentes. Em seguida, passava-se à eleição de uma comissão de três membros para examinar os diplomas apresentados, exceto os seus,

Acervo Biblioteca Faculdade de Direito - USP



* - Mestre em Administração pela Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo e Doutoranda em Administração na mesma instituição e Agente Técnico Legislativa na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo na Divisão de Equipe Técnica do Departamento de Comissões. robertaclemente@gmail.br.

que eram examinados pela Mesa (em 1859, passaram a existir três comissões, cada uma para analisar as eleições em um distrito, sendo que o portador de diploma de um distrito não poderia analisar as eleições neste distrito; em 1880, passaram a existir duas comissões, uma para reconhecer os poderes de todos, e outra para verificar os poderes dos membros da primeira comissão, uma vez que a experiência distrital não mais subsistia³).

As comissões examinavam: em primeiro lugar, a identidade da pessoa, em seguida, a combinação do diploma com a ata geral das eleições, e desta com as atas particulares e, após, quaisquer irregularidades presentes nas atas, ou provadas por documentos. Estas comissões verificadoras elegiam seus Presidentes e relatores, diferentemente das demais comissões, cujos Presidentes e relatores eram eleitos por toda a Assembléia.

Na sessão seguinte, as comissões verificadoras apresentavam os seus pareceres, que eram discutidos e votados, ficando desde logo reconhecidos por deputados aqueles cujos diplomas fossem aprovados. Se no ato dessa aprovação não estivessem presentes dezenove deputados reconhecidos, a discussão e a votação se renovariam até que se obtivesse a presença desse número indispensável. Se não houvesse número legal para deliberação, os **suplentes mais próximos** eram chamados. Deve-se registrar que não havia especificação nos regimentos sobre o que significaria a proximidade do suplente, se geográfica, eleitoral, ou simplesmente política, ou qual o processo utilizado para a verificação de poderes dos suplentes.

Havendo o número legal de deputados, eram marcados para o dia seguinte a hora da missa do Espírito Santo e o juramento, pois, como se sabe, o Catolicismo era a religião oficial do Estado Imperial brasileiro. Os deputados reuniam-se na sala das sessões na hora marcada, para irem à Catedral implorar “o Divino Auxílio pela missa do Espírito Santo”, celebrada pelo Bispo, ou primeira autoridade eclesiástica. Concluído o *sacrifício*, sendo no começo da legislatura, o celebrante tomava o juramento de todos os deputados presentes, a começar pelo Presidente que deveria pôr a mão direita sobre o missal, e repetir em voz alta a seguinte fórmula, lida pelo Primeiro Secretário – “*Juro aos Santos Evangelhos promover fielmente, quando em mim couber, o bem geral desta Província dentro dos limites marcados na Constituição Reformada*”. Os outros deputados diriam, cada um, “*Assim o juro*”.

Voltando-se à sala das sessões, era realizada a eleição do Presidente, Vice-Presidente, Primeiro e Segundo Secretários, e seus suplentes, reservada a posse para o dia seguinte.

As sessões preparatórias subseqüentes à primeira reunião da legislatura, eram presididas e secretariadas pelo Presidente e Secretários da

sessão anterior, reunindo-se dois dias antes da instalação, procedendo como na primeira reunião, exceto a verificação dos diplomas e prestação do juramento.

No dia da instalação, aberta a sessão, ainda presidida pela Mesa interina, após a aprovação da ata da sessão antecedente, o Presidente da Província era recebido e o Presidente interino convidava os novos eleitos a ocuparem os seus lugares. O Presidente da Assembléia, assim que ocupasse sua cadeira, diria “*Está instalada a Assembléia Legislativa da Província de São Paulo*”. O Presidente da Província deveria, então, falar à Assembléia para informar sobre o estado dos negócios públicos e das providências necessárias.

As sessões ordinárias ocorriam em todos os dias, salvo domingos e feriados, tendo início às 10 horas da manhã, com duração de quatro horas, podendo ser prorrogadas por deliberação da Assembléia. Haveria sessões extraordinárias, quando a Assembléia assim o resolvesse, precedendo requerimento e discussão.

As sessões, salvo deliberação em contrário, eram públicas, sendo permitido a todo o cidadão, ou estrangeiro, presenciar os trabalhos da Assembléia nas galerias, contanto que estivesse sem armas, decentemente vestido e guardasse silêncio sem dar o menor sinal de aprovação ou desaprovção às matérias tratadas. Se o silêncio nas galerias fosse interrompido, o Presidente deveria advertir os espectadores com a palavra “*Atenção*”, não sendo obedecido, deveria solicitar que se retirassem. Todas as vezes que o Presidente não conseguisse facilmente restabelecer a ordem, poderia suspender ou levantar a sessão.

Após a chamada, feita pelo Primeiro Secretário, se houvesse número legal, o Presidente declararia aberta a sessão. Não havendo número legal, os deputados presentes deveriam esperar, até que houvesse número para abrir a sessão. Porém, se às onze horas ainda não houvesse sido alcançado, feita nova chamada, lavrada e aprovada a ata do acontecido, o Presidente declararia: “*Não há sessão*”. Sendo repetida esta falta sucessivamente, os deputados presentes poderiam chamar os suplentes mais próximos.

Todos os deputados deveriam estar na sala (plenário) sem armas, e conservar nela o silêncio e decoro devido ao exercício de suas funções (até hoje, com exceção da obrigatoriedade regimental dos deputados homens vestirem paletó e gravata, o comportamento exigido dos deputados em plenário é basicamente o mesmo). Ninguém poderia falar sem ter pedido e obtido palavra, nem falar sentado, exceto o Presidente, e quem dele tivesse obtido licença, por enfermidade.

Durante as sessões, além dos deputados, ninguém poderia ser admitido na sala, exceto o Presidente da Província e o seu Secretário de Go-

verno, durante a sessão de instalação, e nas outras, somente o mesmo Secretário e o inspetor da tesouraria, quando chamados, e sujeitos à observância do regimento como os deputados. E quando outra autoridade ou cidadão fossem chamados, compareceriam apenas perante uma comissão.

Aberta a sessão, em primeiro lugar o Segundo Secretário lia a ata da sessão antecedente, à qual poderiam ser feitas observações e postas emendas, e decidida, aprovada, assinada, registrada e impressa. Em segundo lugar, o Primeiro Secretário informava sobre a correspondência recebida, lendo ou extraindo os ofícios do Governo e das outras autoridades, as petições, representações e memórias, às quais o Presidente daria destino, podendo qualquer deputado requerer tivessem outro, e levantando-se sobre isso contestação, cabia ao Plenário resolvê-la. Em terceiro lugar, passava-se à leitura dos pareceres de comissões, projetos, indicações e requerimentos, até às 11 horas, deixando-se o que restasse para a sessão seguinte.

Às 11 horas, se antes não houvesse tempo vago, entrava em discussão a matéria dada para ordem do dia na sessão precedente, sendo lido pelo Primeiro Secretário o objeto da discussão, no caso de não estar impresso. Essa ordem de trabalho poderia ser alterada por deliberação da Assembléia.

Findas as quatro horas, e concluídos a votação, o discurso começado dentro delas, ou a prorrogação, o Presidente anunciaria a matéria para a sessão seguinte, e terminaria os trabalhos, dizendo: *“Levanta-se a sessão”*.

Poderia haver sessão secreta todas as vezes que o Governo declarasse a sua necessidade, ou um deputado a requeresse por escrito, apoiado com a assinatura de mais cinco.

Em cada discussão cada deputado poderia falar duas vezes, não sendo sobre requerimento de ordem, em que somente poderia falar uma. Havendo emendas, o que tivesse falado duas vezes poderia falar mais uma, em virtude da última emenda oferecida posteriormente; o autor e o relator poderiam falar mais uma, e igualmente o que tivesse pedido a palavra para explicar uma expressão mal entendida, ou inadvertidamente proferida, restringindo-se a essa circunstância. O secretário do Governo e o inspetor da Fazenda poderiam falar mais todas as vezes necessárias para informar.

O Presidente deveria conceder a palavra na ordem em que fosse pedida, decidindo as dúvidas que pudessem ocorrer sobre a prioridade. Se no meio da discussão dois ou mais deputados tivessem a palavra, o que se propusesse a falar em sentido contrário ao último discurso teria preferência ao que pretendesse sustentá-lo; também teria prioridade quem tivesse que dar informação.

Todos os discursos deveriam ser dirigidos exclusivamente ao Presidente, ou à Assembléia,

não sendo permitido nomear deputado cuja opinião apoiasse ou combatesse, ou *“atribuir-lhe más intenções”*. Teriam que ser proferidos com decência e dignidade, respeitando não só os membros da Casa, como todas as autoridades e qualquer cidadão, ainda que sua conduta fosse energeticamente censurada. O orador não poderia vagar fora da questão e atacar qualquer decisão da Assembléia que não estivesse em discussão. Somente poderia ser interrompido o orador que não cumprisse as regras prescritas; nesse caso, qualquer deputado poderia requerer *“Ordem”* e o Presidente poderia interrompê-lo com a palavra *“Ordem”*, e adverti-lo. O orador deveria acatar a advertência, salvo o recurso para a Assembléia, que decidiria se estava ou não na ordem.

Quando algum deputado, advertido três vezes pelo Presidente com as palavras *“Ordem”* ou *“Atenção”* e nominalmente convidado a entrar em seus deveres, não o fizesse, o Presidente poderia convidá-lo a sair da sala. Caso se recusasse, e a Assembléia ordenasse, poderia mandar que o retirassem da sala. O deputado que no discurso ofendesse a outro era obrigado a dar-lhe satisfação; e quando não o fizesse, o Presidente, a juízo da Assembléia, repreenderia a sua conduta.

Não poderia haver votação sem a presença do número legal de deputados (19, ou metade mais um), e sem que a matéria fosse considerada discutida; o que ocorria quando não houvesse mais quem quisesse falar, ou quando tivesse havido pelo menos seis discursos de uma opinião, e seis da oposta, e a Assembléia entendesse que estava suficientemente esclarecida. Todos os deputados presentes eram obrigados a votar, exceto os que não tivessem assistido à discussão, ou em caso de interesse próprio, sobre o que não poderiam votar.

Todas as deliberações seriam tomadas por meio da maioria de votos dos membros presentes, exceto no caso de projetos que voltavam à Casa após o Presidente da Província haver negado sua sanção, quando eram necessários dois terços dos votos. Havendo empate, a matéria era adiada para entrar em nova discussão; havendo segundo empate, a matéria era considerada **rejeitada**.

A votação deveria seguir a divisão da matéria com as suas respectivas emendas, começando ou não por estas, como o Presidente decidisse, podendo cada deputado fazer as observações que entendesse, e mesmo requerer a decisão da Assembléia. A votação era simbólica, e o seu resultado anunciado pelo Presidente. Poderia haver votação nominal, quando fosse requerida e apoiada pela terça parte dos membros presentes.

O projeto que, posto a votos, não tivesse sido julgado objeto de deliberação, ou que fosse rejeitado em qualquer discussão, não poderia ser novamente oferecido no período da mesma ses-

são (em 2003, um projeto considerado rejeitado, somente pode ser reapresentado se apoiado pela maioria dos membros da Assembléia).

As eleições internas à Assembléia eram feitas por meio de cédulas, lançadas em uma urna, contadas, abertas, e vistas pelo Primeiro Secretário, lidas pelo Presidente e anotadas pelo Segundo Secretário, e o Presidente proclamava os eleitos. Em qualquer caso de empate no escrutínio, a decisão seria dada por sorteio. Tais eleições guardavam grande semelhança com as eleições para a escolha dos deputados que ocorriam durante o Império e Primeira República, descritas por Victor Nunes Leal⁴. O papel da Mesa Diretora da Assembléia (qualificação dos votantes, apuração dos votos, e o seu poder de decisão soberano sobre os recursos movidos contra o processo eleitoral) era muito similar ao papel da Mesa das eleições paroquiais.

A Mesa era composta do Presidente, do Primeiro e do Segundo Secretários. Havia também um Vice-Presidente e um suplente de cada Secretário, eleitos para todo o período de uma sessão ordinária ou extraordinária.

Competia à Mesa: assinar as atas das sessões, os atos legislativos, e a direção ao Presidente da Província, dos que fossem enviados à sanção; a polícia e economia da Casa e Secretaria; e nomear e demitir os oficiais da Casa e Secretaria, bem como corrigi-los por meio de multas.

O Presidente era, nas sessões, o **órgão** da Assembléia todas as vezes que ela deveria se enunciar coletivamente. O Presidente tinha direito a voto, e poderia propor e discutir desde que cedesse a cadeira ao Vice-Presidente enquanto tomasse parte na discussão.

Competia ao Presidente: abrir e levantar as sessões e nelas manter a ordem, devendo observar a Constituição, e o Regimento; conceder a palavra aos deputados, que competentemente a pedissem; estabelecer o ponto da questão, sobre o qual deveria recair a votação⁵; anunciar o resultado da votação; advertir o deputado que se apartasse de seus deveres e fazê-lo entrar neles; regular os trabalhos, e designar as matérias a tratar na sessão seguinte⁶. O Vice-Presidente substituíva o Presidente na sua ausência, ou quando este tomava parte na discussão.

Competia ao Primeiro Secretário: exercer a Presidência na falta do Presidente e do Vice-Presidente; fazer a leitura de todos os papéis, exceto das atas; fazer e assinar toda a correspondência oficial da Assembléia; receber e apresentar em sessão todos os ofícios, petições, representações e memoriais dirigidos à Assembléia relatando o seu conteúdo para lhe dar destino; fazer guardar em boa ordem todos os papéis da Assembléia e apresentá-los quando fossem pedidos, bem como dirigir os trabalhos da Secretaria.

O Segundo Secretário tomava nota de tudo o que se passava nas sessões, redigia e lia as atas e exercia a Presidência na falta do Primeiro Secretário.

Os membros de cada comissão interna eram eleitos igualmente por escrutínio. Os membros das comissões externas eram propostos pelas comissões respectivas e aprovados pela assembléia, ou a sua nomeação caberia ao governo (Poder Executivo), ou a uma autoridade (que não especifica).

As Comissões eram compostas cada uma de três deputados, as ordinárias duravam pelo período da sessão, as especiais tratavam de objetos específicos e extraordinários e duravam o tempo que fosse necessário. Poderiam existir comissões externas para auxiliar os trabalhos. Todos os deputados podiam ser nomeados para as comissões, exceto o Presidente e os dois Secretários; porém, nenhum poderia ser **obrigado** a servir em mais de duas ordinárias.

As comissões poderiam exigir informações, documentos, conferências com o Secretário do Governo e com o inspetor da Tesouraria, e o comparecimento de qualquer outro empregado, ou cidadão para obter esclarecimentos mediante requerimento verbal de seu relator, e, aprovado, o Primeiro Secretário expediria as ordens.

Nenhuma indicação, requerimento, ou emenda poderiam ser admitidos sem o apoio de cinco deputados, exceto se fosse a conclusão de um parecer de comissão (uma Comissão tinha três membros, e era sempre considerado objeto de deliberação, o que pode mostrar que as comissões eram fortes, no que diz respeito ao processo legislativo), ou requerimento de ordem para objeto simples, oferecido por escrito. As posturas das câmaras eram examinadas na comissão e seguiam depois os trâmites dos demais projetos. As alterações do regimento, e as

DAH-ALESP



representações aos supremos poderes seguiam também os mesmos trâmites.

Lido um Projeto de Lei, de Resolução, de alteração do Regimento, ou de Representação aos Supremos Poderes, pelo seu autor, ou pelo Primeiro Secretário, a Assembléia deveria votar, sem discussão, se era ou não objeto de deliberação; decidido que sim, seria impresso, quando não se julgasse desnecessário, e entraria na ordem dos trabalhos. Na primeira discussão só se debateria se o projeto caberia nas atribuições da Assembléia, e se seria útil. Somente eram admitidas emendas gerais, que alterassem todo o projeto, e nesse caso também se debateria a preferência, votando-se sobre ela, e se o projeto deveria passar à segunda discussão, feita por artigos, a menos que se deliberasse por outra divisão. Na terceira discussão o projeto era analisado em seu todo e em partes, podendo ser oferecidas emendas, desde que apoiadas pela terça parte dos deputados presentes, entrando em discussão conjuntamente. As emendas oferecidas e aprovadas na terceira discussão passavam por outra discussão, na qual não se admitiam novas emendas e só poderiam ser aprovadas ou rejeitadas. Após votação era remetido à comissão de redação para a inclusão das emendas aprovadas ao texto final. O texto então era submetido a discussão, e verificada sua exatidão, o projeto era encaminhado à sanção ou promulgação, conforme o caso.

As leis e resoluções eram enviadas ao Presidente da Província, que deveria sancioná-las ou negar a sanção em 10 dias. Caso o Presidente decidisse negar a sanção, deveria devolver o projeto juntamente com a sua justificativa para que fosse submetido a nova discussão, podendo ser aprovado sem modificações, ou alterado de acordo com as fundamentações do Presidente, desde que obtivesse dois terços dos votos dos membros da Assembléia. Caso não fosse aprovado, não poderia ser novamente proposto na mesma sessão. Caso o Presidente se recusasse a sancionar o projeto novamente, o Presidente da Assembléia o promulgaria. Até hoje essa regra persiste: caso um veto do Governador seja “derrubado”, e o Governador não sancione a lei, o Presidente da Assembléia deve promulgá-lo em 48 horas e caso não o faça, compete ao Vice-Presidente sancionar em igual prazo.

Caso a motivação alegada pelo Presidente para recusar a sanção fosse a violação dos direitos de alguma outra Província, ou os tratados com nações estrangeiras, e a Assembléia derrubasse o veto, o projeto seria encaminhado ao Governo e Assembléia Gerais, para que esta decidisse se deveria ser ou não sancionado. Se a Assembléia não estivesse reunida, o Governo Geral poderia mandar que fosse executado até a definitiva decisão da Assembléia Geral.

Todos os atos legislativos provinciais promulgados eram examinados pela Assembléia e Governo

Gerais, que poderiam revogá-los caso fossem julgados ofensivos à constituição, aos impostos gerais, aos direitos de outras Províncias ou aos tratados.

A Assembléia Provincial poderia propor leis que criassem, modificassem, suprimissem e nomeassem funcionários provinciais e municipais, bem como fixar o efetivo da força policial e sobre assuntos eclesiásticos. Portanto, além do poder civil, os deputados poderiam obter controle ‘espiritual’ dos devotos, desde que soubessem controlar os padres, que eram empregados públicos.

Primeira República (1889-1930)

Com a proclamação da República, a Província de São Paulo deu lugar ao Estado de São Paulo, soberano, sob o regime constitucional representativo, com grande autonomia, uma vez que lhe competia exercer todos os direitos que não fossem “*exclusiva e expressamente delegados aos poderes federais*”. O Federalismo havia sido implantado no Brasil, e os estados-membros concentravam grande parcela de poder frente ao poder central.

As atribuições do Legislativo de São Paulo mudaram bastante: o Estado que era unitário e monárquico passou a ser republicano e federal, e os estados-membros bastante poderosos frente ao governo central. Além disso, o Poder Legislativo estadual conquistou muitos poderes frente ao Executivo estadual.

O Poder Legislativo passa a ser bicameral: exercido pelo Congresso estadual, composto por duas Câmaras: a dos deputados e a dos senadores eleitos por sufrágio direto e maioria de votos⁷.

O Congresso estadual reunia-se anualmente, independente de convocação, no dia 07 de abril de cada ano (e, a partir de 1905, 14 de julho, data da promulgação da Constituição de 1891), em sessões que duravam três meses (quatro meses, a partir de 1911), cabendo somente a ele deliberar a respeito do adiamento ou prorrogação de suas sessões, mediante proposta de uma de suas câmaras ou do Presidente do Estado (sucessor do Presidente da Província e antecessor do Governador), sendo que, a partir de 1911, este perdeu a prerrogativa de convocar extraordinariamente o Congresso. Também a partir de 1911, o Congresso passou a poder deliberar sobre qualquer assunto nas sessões extraordinárias, desde que sem prejuízo daquele para o qual tivesse sido convocado. Até essa data, o Congresso somente poderia deliberar sobre o objeto específico para o qual a sessão havia sido convocada.

As legislaturas duravam três anos, mas, até 1905, poder-se-ia a qualquer tempo cassar o mandato Legislativo de um representante, mediante consulta feita ao eleitorado proposta por um terço dos eleitores, e na qual o representante obtivesse menos do que a metade mais um dos votos com

os quais tivesse sido eleito. A Reforma da Constituição em 1905 suprimiu esse dispositivo.

As Câmaras funcionavam separadamente, exceto nos casos previstos na Constituição, para abrir e encerrar as sessões e dar posse ao Presidente e ao Vice-Presidente do Estado, e deliberar sobre os casos de renúncia desses cargos.

Cada Câmara somente poderia deliberar quando estivesse presente a maioria de seus membros e em sessões públicas, salvo deliberação em contrário da maioria dos presentes, mediante requerimento apresentado por qualquer deputado.

A cada uma das câmaras competia, como no período imperial, verificar os poderes de seus membros, eleger a sua Mesa, organizar seu regimento interno e nomear empregados para sua secretaria. Porém, surge uma nova preocupação: em seu regimento deveriam ser estabelecidos meios de compelir seus membros a comparecerem e impor penas disciplinares.

Os membros das duas câmaras deveriam, em sessão pública, prestar o compromisso de bem cumprirem seus deveres. Como Estado laico, não havia mais missa e o juramento era feito no próprio plenário, com o seguinte texto: *“Prometo bem desempenhar o meu mandato, promovendo o bem geral do Estado de São Paulo, dentro dos limites constitucionais”*.

Conforme ocorria desde o Império, antes de iniciada a Sessão Legislativa, a Câmara reunia-se em sessão preparatória para verificação dos poderes de seus membros e eleição dos membros da Mesa. Essa sessão era presidida, provisoriamente, pelo Presidente, Vice-Presidente, ou um de seus substitutos (1º, 2º, 3º ou 4º Secretários), que convidaria para secretariar os trabalhos os dois deputados mais moços. Caso nenhum destes tivesse sido reeleito, escolhia-se uma Mesa por aclamação.

Instalada a Mesa Provisória, esta recebia os diplomas dos deputados eleitos (em 1911, especifica-se que se entendia por diploma, o título, a ata, ou o documento que a lei eleitoral vigente no tempo determinasse), e passava-se à eleição do Presidente, Vice-Presidente e Secretários que serviriam até a Mesa definitiva. Conforme já ocorria desde o Império, dessa eleição não poderiam participar os deputados que tivessem tido a sua eleição contestada.

A verificação de poderes torna-se mais complexa, passando agora por duas etapas: o Presidente nomeava uma comissão de três membros para, à vista das atas eleitorais, diplomas ou representações entregues à Câmara, elaborar duas listas, uma de deputados sobre cuja eleição não pairassem dúvidas, e outra dos deputados cuja eleição tivesse sido contestada. Essas listas (parecer da Comissão) eram submetidas a votação e, caso aprovadas, eram eleitos, por maioria, os membros de duas Comissões de cinco membros cada, às quais cabia o inquérito das eleições dos

deputados (a primeira comissão analisava os casos dos deputados dos cinco primeiros distritos eleitorais, e a segunda, os deputados do 6º ao 10º distritos⁸). Nenhum deputado deveria ser eleito para a comissão incumbida do inquérito das eleições do distrito por onde tivesse sido eleito, conforme ocorreu durante o Império, de 1859 a 1880, quando existiam três comissões para analisar as eleições nos distritos.

O parecer dessas comissões era elaborado por todos os seus membros, não havendo um único relator. Era assegurada ampla defesa aos deputados contestados (ao menos formalmente), que poderiam participar das reuniões. Caso se decidisse pela cassação do diploma, a discussão do parecer era adiada até a abertura dos trabalhos do Congresso. Não cabia à comissão de verificação julgar o mérito das contestações.

Nos dois últimos anos da legislatura, e na sessão extraordinária, as sessões preparatórias tinham início oito dias antes do dia designado para a abertura do Congresso, a fim de verificar se havia número, e, havendo, comunicariam à Mesa do Senado para combinar a hora de abertura do Congresso, quando seria eleita a Mesa definitiva.

A verificação de poderes subsistiu durante o Império e a Primeira República. Victor Nunes Leal⁹ afirma que “o número de votos depositados nas urnas era de pouca significação no reconhecimento, desde que houvesse interesse político em conservar ou afastar um representante”. Cita ainda uma anedota onde Pinheiro Machado haveria respondido a um correligionário de fidelidade duvidosa: “Menino, tu não serás reconhecido por três razões, a terceira é que não foste eleito”.

A Mesa era composta do Presidente, Primeiro e Segundo Secretários, com mandato anual, eleitos por escrutínio secreto, em cédulas separadas, por maioria absoluta dos votos dos deputados presentes. Se nenhum dos votados tivesse obtido maioria absoluta dos votos, iriam a escrutínio os dois mais votados e, repetindo-se, era considerado eleito o mais votado, decidindo na sorte em caso de empate. Nas prorrogações e Sessões extraordinárias, servia a Mesa eleita para a sessão ordinária. Os membros da Mesa não podiam participar de comissão alguma.

Todas as comissões eram compostas por cinco membros, eleitos no início da sessão ordinária de cada ano, sendo que o mais votado dentre os membros era o seu Presidente. Em caso de empate, a presidência era decidida na sorte. Em 1922, a eleição para os membros das Comissões passou a ser feita em lista de quatro nomes. Na ausência do Presidente em uma Comissão, seus membros nomeavam um substituto.

Em Comissões reunidas (congresso de comissões), a presidência da reunião competia ao mais idoso dos Presidentes, que designava o rela-

tor daquela reunião, disposição mantida no Regimento ainda em 2003.

As comissões poderiam solicitar informações e comparecimento de Secretários de Estado mediante requerimento de seu Presidente.

Competia ao Congresso, além da atribuição geral de fazer leis, suspendê-las, interpretá-las e revogá-las. Além disso eram suas atribuições orçar anualmente a receita e despesa do Estado; fixar anualmente a força pública do Estado; fixar a despesa e orçar a receita do Estado anualmente; regular a arrecadação, contabilidade e administração das rendas, e fiscalização das despesas públicas, criando para esse fim as repartições necessárias; estabelecer a divisão política, administrativa e judiciária do Estado; deliberar a respeito da incorporação de outro Estado ou território ao de São Paulo; celebrar ajustes e convenções sem caráter político com outros Estados, bem como aprovar os que houverem sido celebrados pelo poder executivo; decretar: a organização da força pública do Estado, a organização judiciária e leis do processo, o regime eleitoral, o regime municipal, o regime penitenciário e a organização administrativa e policial (esta a partir de 1905); criar e suprimir empregos e fixar-lhes as atribuições e vencimentos; marcar o subsídio dos membros do Congresso e os vencimentos do Presidente, Vice-Presidente e Secretários de Estado; legislar sobre: terras

públicas e minas situadas no Estado, próprios do Estado, ensino primário, secundário, superior e profissional, serviços de correios e telégrafos não pertencentes aos poderes federais, licenças e aposentadorias (sendo que, a partir de 1905, não poderia concedê-las a funcionários determinados), higiene, assistência pública, migração, colonização e estatística (esta última a partir de 1905), obras públicas, estradas, ferrovias, aviação, canais e navegação no interior do Estado (esta a partir de 1921).

Os projetos de lei podiam ter origem em uma ou outra câmara, por iniciativa de qualquer de seus membros (durante o Império era necessário o apoio de mais cinco deputados). Aprovado pela câmara iniciadora, era enviado à outra que o consideraria em segunda discussão e, se o aprovasse, o remetia ao Poder Executivo para que, no prazo de dez dias, o promulgasse como lei do Estado. O Presidente do Estado podia, em mensagem explicativa e no prazo de cinco dias, pedir ao Congresso nova deliberação, que não poderia ser recusada. Se em dez dias a lei não tivesse sido promulgada, o Presidente do Senado a publicaria.

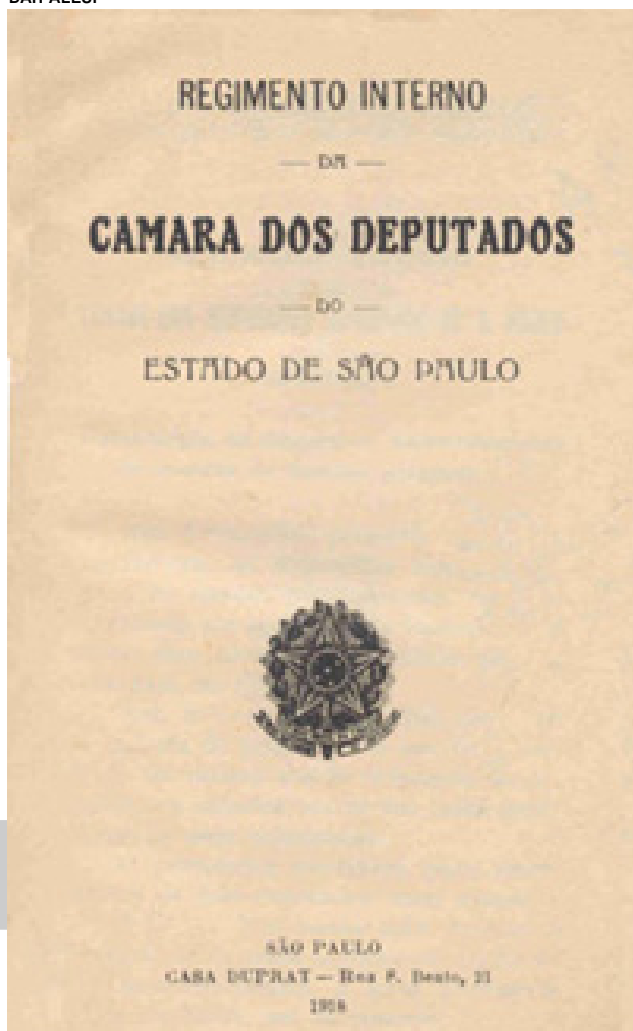
O quorum mínimo para discussão de proposições era de dez deputados (20% do total de membros), passando a quinze em 1922; e deveria haver um intervalo mínimo de 48 horas entre uma discussão e outra (que, a critério da Câmara poderia ser reduzido a 24 horas e, a partir de 1929, poderia ser feita na sessão imediata). Cada projeto deveria passar por três discussões, apesar de não mais haver essa obrigatoriedade constitucional, como havia durante o Império.

Na primeira discussão, cada deputado poderia falar apenas uma vez, com exceção dos autores, que poderiam usar da palavra por duas vezes. Na segunda discussão, que era por artigos, poder-se-ia falar duas vezes sobre cada um, somente uma hora de cada vez. Uma discussão não poderia ser encerrada enquanto houvessem inscritos para falar, e poderia ser adiada a requerimento de cinco deputados.

Quando o projeto de lei de uma câmara fosse emendado pela outra, voltava à primeira e, se esta aceitasse as emendas, o projeto assim emendado era remetido ao Poder Executivo para promulgação. Se a câmara revisora rejeitasse o projeto, ou propusesse emendas que não fossem aprovadas pela câmara iniciadora, haveria fusão três dias após a rejeição do projeto ou das emendas, sob direção de uma Mesa aclamada na ocasião, para que prevalesse, após uma única discussão, o que fosse votado pela maioria dos presentes. Se somente uma das câmaras estivesse representada pela maioria de seus membros, esta deliberaria sozinha sobre o projeto que tivesse motivado a fusão.

De dez em dez anos, nos dias que fossem designados na sessão de encerramento dos trabalhos do penúltimo ano daquele período, o Congres-

DAH-ALESP



so deveria elaborar a revisão integral da Constituição, a fim de verificar se alguma das suas disposições deveria ser reformada. O regimento interno do Congresso deveria estabelecer o processo de revisão, de modo que nenhuma adição ou alteração pudesse ser aprovada sem que, em três discussões, tivesse obtido dois terços dos votos presentes.

Também, a qualquer tempo, poderia a Constituição ser reformada por iniciativa da quarta parte, pelo menos, dos membros de qualquer das câmaras, ou representação da maioria das municipalidades (apesar dos municípios não serem entes da Federação, poderiam iniciar o processo de Emenda à Constituição). Nesses casos, se a proposta de reforma, depois de passar pelos trâmites regimentais, fosse aprovada pela maioria absoluta de votos em cada uma das câmaras, era no ano seguinte sujeita a três discussões perante o Congresso reunido, para que fosse considerada definitivamente aprovada se obtivesse dois terços dos votos presentes. Caso aprovadas, eram promulgadas e publicadas pela própria Mesa Diretora do Congresso¹⁰.

A Assembléia Legislativa dos Anos 1930

A “Revolução de 1930” fechou o Poder Legislativo no Brasil, em todas as esferas. Somente com a promulgação da Constituição federal de 1934, que determinou a elaboração de constituições estaduais nas unidades federativas, é que se reabriram os legislativos estaduais. Quando a Assembléia paulista foi reaberta em 1935, o Governo Central havia conquistado grande parcela de poder em detrimento dos estados-membros da federação que passam a exercer, em seu território, todos os poderes que não tivessem sido, pela Constituição federal, **explícita ou implicitamente**, atribuídos à União (artigo 1º da Constituição estadual).

Além disso, passou a caber exclusivamente ao Governador a iniciativa das leis que fixassem o efetivo da Força Pública e a dos projetos de lei que aumentassem vencimentos de funcionários, ou criassem empregos em serviços já organizados, com exceção dos cargos da Assembléia e da Corte de Apelação. A iniciativa da lei orçamentária também cabia ao Executivo, que deveria enviá-la à Assembléia até 30 de setembro de cada ano, acompanhada das tabelas discriminativas da receita e despesa. O projeto de lei orçamentária deveria ter sempre preferência para discussão. Caso a Assembléia não o remetesse para sanção até 15 de dezembro, o orçamento vigente seria considerado prorrogado para o ano seguinte. A não aprovação do orçamento passou a ser indiferente para o Executivo, e os parlamentares perdem muito poder de negociação, tendo em vista que, no período anterior, a não deliberação sobre o orçamento paralisava o Estado.

Uma das grandes modificações surgidas com o novo regime oriundo da “Revolução de 1930” foi a criação da Justiça Eleitoral, que retirou do Poder Legislativo o mecanismo de reconhecimento dos poderes dos parlamentares.

Pela primeira vez em São Paulo aparece a tramitação em regime de urgência, que era entendida como a dispensa das formalidades regimentais, com exceção do número legal e da elaboração de parecer, ainda que verbal. Não havia especificação sobre quem poderia requerer o regime de urgência.

A Constituição poderia ser modificada, total ou parcialmente, desde que a quarta parte dos membros a propusesse (não existia mais previsão de revisão a cada dez anos ou mediante representação da maioria dos Municípios). A Proposta de Emenda à Constituição era considerada aprovada quando aceita, em três discussões, por maioria absoluta da Assembléia, em dois anos consecutivos, e promulgada e publicada pela Mesa da Assembléia.

A duração das sessões foi ampliada: a Assembléia passou a se reunir, independentemente de convocação, de 9 de julho a 31 de dezembro, podendo, por iniciativa própria, adiar, ou prorrogar a sessão legislativa. Além disso, a Assembléia poderia ser convocada extraordinariamente, declarado o motivo, pela maioria absoluta de seus membros, ou pelo Governador do Estado. As sessões extraordinárias poderiam ser convocadas pelo Presidente, ou por deliberação da Assembléia, a requerimento de qualquer deputado. As sessões ordinárias tinham início às 14 horas e duravam quatro horas, podendo ser prorrogadas a requerimento (por escrito) de qualquer deputado, aprovado em plenário, presentes pelo menos quinze deputados.

As sessões somente poderiam ser abertas se estivessem presentes ao menos quinze deputados. E somente poderiam deliberar se estivesse presente a maioria absoluta dos membros.

As sessões secretas poderiam ocorrer a requerimento de dez deputados, cabendo ao Presidente deferi-lo ou submetê-lo ao Plenário.

A votação ordinária continuava sendo simbólica, mas os deputados que quisessem poderiam, por escrito, requerer a votação nominal, que era sujeita a votação da Assembléia. Caso recusada, não se poderia requerê-la mais de duas vezes sobre a mesma matéria.

Logo após a sua instalação, a Assembléia deveria julgar, mediante voto secreto, as contas do Governador relativas ao exercício findo. Se o Governador não as tivesse prestado, a Assembléia deveria eleger uma comissão especial para levantá-las e, conforme o apurado, providenciar a punição dos responsáveis. Não havia anteriormente essa atribuição específica. Desde o Império deveria fiscalizar o emprego dos recursos, mas não julgar as contas.

Todas as eleições da Assembléia (composição da Mesa Diretora e das Comissões) deveriam ser feitas por meio de voto indevassável (provável reflexo das alterações na legislação eleitoral geral).

As atribuições e a composição da Mesa Diretora da Assembléia nesse período estudado têm uma única, mas importante, diferença da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados fechada em 1930: cabia agora ao Presidente resolver soberana e conclusivamente todas as questões de ordem, isto é, relativas à interpretação do Regimento (Art. 32, I, 10º), que deveriam ser elaboradas em menos de três minutos. Até então, o deputado que não se conformasse com a decisão do Presidente, deveria recorrer da decisão ao Plenário, que era soberano, e não tinha qualquer prazo para elaborar sua questão. O Presidente da Assembléia adquire grande poder, em detrimento do Plenário.

Somente a partir de 1935 foram previstos mecanismos para punir os deputados que faltassem às sessões: caso se ausentassem das sessões por mais de três meses consecutivos, poderiam perder o mandato.

Em 1937 a Assembléia Paulista foi fechada. Em 1947 teve início a Primeira Legislatura da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Porém, nas regras para discussão do Regimento Interno da Assembléia Constituinte de 1947 (Resolução nº 10, de 1947), faz-se referência ao Regimento utilizado pela Assembléia fechada em 1937, para o caso de dirimir dúvidas e situações não previstas naquela Resolução. Há mecanismos regimentais em vigor cuja origem pode ser claramente identificada nos regimentos anteriores a 1947 e nos períodos aqui analisados, pode-se identificar continuidades e rupturas, algumas em função de mudanças na ordem constitucional brasileira, portanto, fora do alcance do Legislativo Paulista, ao lado de outras cuja explicação pode ser encontrada nos seus anais, em função do desenvolvimento organizacional deste órgão plural, em constante aprimoramento.

1 – Este artigo é uma versão modificada de parte de minha dissertação de mestrado: A evolução histórica das regras do jogo parlamentar em uma casa legislativa: O caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. São Paulo, 2000. Mimeogr. (Dissertação, Fundação Getúlio Vargas/Escola de Administração de Empresas de São Paulo).

2 - Garantia de voz às minorias? De qualquer forma, foi um grande avanço democrático, se comparado com o critério anterior, que garantia grande discricionariedade ao Presidente ocasional.

3 - Inicialmente unidistrital as eleições foram modificadas para distritais em 1855, por meio da chamada "Lei dos Círculos" (Decreto nº 842, de 19 de Setembro de 1855, que atribuiu nove distritos a São Paulo). Ela foi reformulada pela "Lei dos Três Nomes" (Decreto nº 1082, de 18 de Agosto de 1860, que reduziu o número de distritos de nove para três), que visava, de acordo com os argumentos da época, assegurar a representação das minorias. Em 1875, a "Lei do Terço" (Decreto nº 2.675, de 20 de Outubro de 1875) acabou com a eleição distrital, que voltou seis anos após, com a chamada "Lei Saraiva" (Lei nº 3.029, de 9 de Janeiro de 1881, regulamentada pelo Decreto nº 8113, de 21 de Maio de 1881, que novamente dividiu a Província de São Paulo em nove distritos, com os seguintes municípios-sede: 1º - São Paulo; 2º - Taubaté; 3º - Lorena; 4º - Itu; 5º - Itapetininga; 6º - Santos; 7º - Campinas; 8º - São João do Rio Claro; e 9º - Casa Branca).

4 - LEAL, Victor Nunes. Coronelismo, enxada e voto. 6ª ed. São Paulo, Alfa-Omega, 1993. Especialmente o Capítulo VI.

5 - Se era o parecer, o projeto global, ou dividido por artigos ou por emendas que estava em votação; ou se votar "sim", significava aprovar ou rejeitar o projeto.

6 - Estabelecer a pauta da sessão seguinte.

7 - Apenas sete Estados do Brasil adotaram o bicameralismo durante a República Velha: Alagoas, Bahia, Goiás, Minas Gerais, Pará, Pernambuco e São Paulo. Os demais permaneceram unicamerais.

8 - No caso de São Paulo havia duas divisões: a federal, que repartiu o Estado em sete distritos, mais tarde reduzidos a quatro (o Decreto Federal nº 153, de 03/08/1893 dividiu os Estados da União em distritos eleitorais, de acordo com o art. 36 da Lei nº 35, de 26/01/1892. Os sete distritos de São Paulo tinham como municípios-sede: 1º - São Paulo; 2º - São José dos Campos; 3º - Guaratinguetá; 4º - Sorocaba; 5º - Campinas; 6º - Rio Claro; e 7º - Ribeirão Preto. Nova divisão foi estabelecida pela Lei nº 1.269, de 15/11/1904, sendo regulamentada pelo Decreto Federal nº 1.425, de 27/11/1905, que dividiu o Estado de São Paulo em quatro distritos, divisão esta que permaneceu até 1930 e que tinha os seguintes municípios-sede: 1º - São Paulo; 2º - Campinas; 3º - Ribeirão Preto; e 4º - Guaratinguetá), e a estadual, que o dividiu em dez distritos eleitorais e foi somente regulamentada em 1906, quando foram criados dez distritos (a Lei Estadual nº 956, de 26 de setembro de 1905, regulamentada pelo Decreto Estadual nº 1.411, de 10 de outubro de 1906. Os dez distritos tinham os seguintes municípios-sede: 1º - Capital; 2º - Taubaté; 3º - Guaratinguetá; 4º - Itu; 5º - Botucatu; 6º - Campinas; 7º - Mogi-Mirim; 8º - Limeira; 9º - São Carlos; e 10º - Ribeirão Preto).

9 - LEAL, Victor Nunes. Op. Cit., p. 229.

10 - Reuniram-se Congressos Constituintes em 1901 (o qual não concluiu seus trabalhos em razão de divergências internas do Partido Republicano Paulista), 1905, 1908, 1911, 1921 e 1929.