

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE ADMINISTRAÇÃO DE EMPRESAS DE SÃO PAULO**

ROBERTA CLEMENTE

**A EVOLUÇÃO HISTÓRICA DAS REGRAS DO JOGO
PARLAMENTAR EM UMA CASA LEGISLATIVA,**
O caso da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo

Dissertação apresentada ao Curso de
Pós-Graduação da FGV/EAESP
Área de Concentração: Administração
Pública e Governo como requisito para
obtenção de título de mestre em
Administração.

Orientador: Prof. Peter Spink

São Paulo
2000

*Aos meus pais,
Cidinha e Durval*

AGRADECIMENTOS

Inúmeras pessoas contribuíram para a realização deste trabalho a quem eu quero expressar o meus sinceros agradecimentos.

Ao meu orientador Professor Peter Spink, gostaria de registrar a minha profunda gratidão pelos seus ensinamentos, não só na orientação desta dissertação, mas também nas diversas oportunidades de crescimento acadêmico e intelectual que me ofereceu desde que ingressei na pós-graduação.

Aos meus professores da Fundação Getulio Vargas, agradeço o estímulo intelectual, a abertura e o respeito com que recebiam as intervenções dos alunos. Em especial, à Professora Marta Farah, que me convenceu a '*dar uma chance à Assembléia*'.

À CAPES, de quem eu fui bolsista durante o ano de 1996.

Ao Departamento de Documentação e Informação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, em especial às Divisões de Acervo Histórico e Pesquisa Jurídica, pela atenção, apoio e informações preciosas que me forneceram.

À incansável e magnânima revisora deste trabalho, Ligia Mazziotti e a Caio Silveira Ramos pelas valiosas sugestões e opiniões sobre este trabalho.

Aos amigos do Gestão Pública e Cidadania, do Departamento de Comissões, do Gabinete do Deputado Paulo Teixeira, Carla Basil Andersen, Patrícia Maia, Léia Cardenuto e ao meu irmão pelo apoio, torcida e sugestões em todos estes anos.

Aos meus pais, grandes responsáveis por eu ter podido ter feito esta escolha profissional e por terem lido todas as versões inúmeras vezes.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO Instituições Políticas e o Processo de Governança	1
Capítulo I Os Legislativos em Regimes Democráticos	19
Capítulo II A Assembléia Provincial (1835 a 1889)	38
Capítulo III Da Proclamação da República ao Estado Novo (1889 a 1937)	56
Capítulo IV Da Reabertura em 1947 à Constituição de 1967	81
Capítulo V Da Constituição de 1967 à Promulgação da Constituição de 1989	108
Capítulo VI A Ordem Constitucional Pós 1989	142
Capítulo VII Análise, Discussão e Conclusões	176
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	5

RESUMO

Recentes estudos referentes ao sistema político brasileiro têm apontado a necessidade de se analisar também as instituições internas aos legislativos. Neste estudo de caso, são apresentadas e sistematizadas as regras formais que definem por quem e como são controlados os recursos parlamentares de uma Casa Legislativa estadual, a Assembléia paulista, em diferentes contextos constitucionais desde 1835 até março de 2000. O trabalho busca identificar os alicerces sobre os quais foram construídas as estruturas presentes, especialmente no que se refere a: prerrogativas e deveres dos deputados, atribuições do Poder Legislativo, atribuições da Mesa diretora, estrutura e funcionamento das comissões e das sessões. Constata-se que a estrutura do processo decisório altamente centralizado configurada pelo regimento em vigor, é decorrente de uma reforma ocorrida em 1956, tendo sobrevivido às inúmeras alterações nas legislações partidárias e eleitorais e, ainda, constitucionais sofridas desde então. Argumenta-se que mudanças nas regras eleitorais e partidárias sem uma correspondente alteração do Regimento Interno, de forma a descentralizar o sistema decisório da Assembléia, pouco influiriam no comportamento dos deputados paulistas e na capacidade de atuação do Legislativo no sistema de governo estadual.

Palavras Chave: Legislativos, Brasil, São Paulo (estado), Assembléia Legislativa, Regimento Interno

INTRODUÇÃO

Instituições Políticas e o Processo de Governança

A partir do final dos anos 70, tiveram início, nos Estados Unidos (governo Reagan) e no Reino Unido (era Thatcher), processos de reforma com vistas a reduzir o déficit orçamentário e tornar o Estado mais ágil e eficiente para atender às demandas da população e alinhá-lo ao mercado, para que não onerasse o desenvolvimento econômico do país. Esses processos de reforma ocorreram em um momento em que o rápido desenvolvimento tecnológico, principalmente do sistema de telecomunicações tornou relativas as distâncias geográficas, fazendo com que ações em um determinado lugar do mundo tivessem seus efeitos sentidos em diversos outros locais. Os mercados haviam se tornado mundiais, o capital financeiro adquire uma mobilidade jamais vista até então, e muitos Estados Nacionais perderam grande parte de seus instrumentos tradicionais de política macroeconômica, o que levou o keynesianismo a uma profunda crise. A intervenção do Estado passou a ser vista como pesada, lenta, ineficiente e custosa demais, dificultando o desenvolvimento econômico do país.

A ideologia reformista disseminou-se por vários países e chegou ao Brasil quando o Estado Nacional desenvolvimentista (no qual o Estado era o indutor e o promotor do desenvolvimento econômico) estava passando por uma aguda crise de legitimidade política e fiscal, crise esta que pode ter facilitado a emergência de um processo de democratização política do país.

O regime democrático é um sistema político segundo o qual as decisões coletivas são formadas de acordo com regras de procedimento (instituições) que facilitam e prevêm a participação mais ampla possível dos interessados (BOBBIO 1997). A democracia não significa a supressão do conflito, mas sua institucionalização, no qual os adversários aceitam conviver, ao invés de buscar o extermínio de seus oponentes.

A democracia política em sociedades complexas ou poliarquia, originalmente proposta por DAHL (1989), pressupõe: autoridades eleitas através de eleições livres e justas e sufrágio inclusivo, direito de concorrer a cargos eletivos; liberdade de expressão; meios alternativos de informação e liberdade de associação.

O'DONNEL (1998) acrescenta ainda mais três condições: autoridades eleitas (e alguns indivíduos indicados, como os juízes dos tribunais superiores) não devem ser destituídas arbitrariamente antes do fim dos seus mandatos estabelecidos constitucionalmente; os funcionários eleitos não devem estar sujeitos a restrições severas, vetos ou exclusão de certos domínios políticos por outros atores não-eleitos, especialmente as forças armadas; e deve haver um território incontestado que defina claramente a população votante.

PRZEWORSKI et alii (1997) apresentam uma definição minimalista de democracia, segundo a qual um sistema democrático é um sistema no qual diversas forças políticas organizadas competem periodicamente pelo voto popular, com vistas à conquista e obtenção de cargos públicos. Em uma democracia, o resultado do pleito é incerto, o que não significa que seja imprevisível, mas que a oposição de hoje pode conquistar o governo em um próximo pleito, o que garante que os competidores considerem legítimos seus adversários, não um inimigo a ser exterminado, e continuem competindo na arena eleitoral. A periodicidade do pleito é uma garantia de que, quem quer que tome o poder não pode usar de seu cargo para impedir que seus adversários vençam na próxima eleição. Deve haver também uma garantia que o vencedor da eleição possa tomar posse e permanecer no cargo até o fim de seu mandato. É uma definição minimalista de democracia, uma vez que centra o foco em eleições. Para que se configure uma democracia, dois tipos de cargos devem ser preenchidos por eleições: o chefe do Executivo e o corpo do Legislativo efetivo.

Ainda que o processo de redemocratização brasileiro tenha sido liderado por muitos “homens do sistema” autoritário anterior, que assumiram uma nova identidade política (WEFFORT 1992), o Brasil tornou-se um terreno fértil para a discussão sobre o papel do Estado e sobre qual seria a melhor arquitetura institucional para a democracia, onde mesmo o regime (monarquia ou república) e o sistema de governo (presidencialismo ou parlamentarismo), foram discutidos durante a elaboração da Constituição de 1988 e submetidos a plebiscito, em 1993.

A escolha popular recaiu sobre a manutenção da república e do presidencialismo. Os defensores do parlamentarismo perderam muito de sua força desde

então, mas as discussões sobre a reforma política permanecem na agenda do Executivo e do Congresso Nacional, tendo, atualmente, concentrado os debates sobre o sistema eleitoral e regras de fortalecimento da coesão partidária.

A reforma política estava na agenda em 1993, época da reforma constitucional, quando começaram a ser discutidas diversas outras reformas, dentre as quais as que visavam reduzir a atividade empresarial do Estado, a diminuição do aparato administrativo e sua modernização. Não cabe ao presente trabalho entrar no mérito ou na profundidade das reformas empreendidas, mas deve ser assinalado que todas estas reformas tiveram seus resultados influenciados pelas instituições políticas existentes.

As instituições são as “regras do jogo” (formais e informais), que estabelecem normas para o comportamento das equipes participantes, e delimitam o “campo” onde se realizará a partida. A função das instituições é facilitar a interação social, uma vez que reduzem a incerteza dos resultados desta interação. Não têm o poder de determinar o comportamento dos participantes, mas de influenciá-los, porque o resultado final do jogo (da interação), vai depender também dos atores participantes, dos jogadores. *As instituições influenciam os resultados porque moldam a identidade, o poder e a estratégia dos atores* (PUTNAM 1996:23).

As instituições são construções históricas e sociais, passíveis de modificação de duas maneiras: por uma ruptura seguida pela implantação de uma nova estrutura que apresenta diferenças substanciais das instituições preexistentes, ou pela evolução a partir de uma matriz original (LIMA JÚNIOR 1997), onde as regras são mudadas de acordo com as regras (PRZEWORSKI et alii 1997).

O Brasil está sob sua sétima Constituição (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967 e 1988), e em todas as mudanças da ordem institucional (a Constituição é a primeira instituição, origem de todas as regras em um país) pelas quais passou, algumas instituições apresentaram uma ruptura radical em relação à ordem anterior, ao passo que outras passaram por modificações incrementais, o que pode ser analisado como “entulho autoritário”, ou como capacidade de adaptação destas instituições ao contexto onde se inserem, para auferir maior legitimidade e representatividade aos atores.

LIMA JÚNIOR (1997) identifica três instituições políticas brasileiras:

“O presidencialismo, o princípio da proporcionalidade e a Federação são instituições típicas da vida política brasileira contemporânea; ademais, são traços constitutivos do ideário e da prática democrática saudável pelo mundo afora; no Brasil e no resto do mundo, são igualmente passíveis de aperfeiçoamento; de permanente aperfeiçoamento”(LIMA JÚNIOR, 1997 p. 128).

Entretanto, a combinação destas três instituições (presidencialismo, federação e princípio da proporcionalidade) é vista pelos estudiosos políticos como extremamente nociva para a governabilidade, uma vez que debilita a eficácia decisória e a estabilidade, por aliar o majoritarismo, caracterizado por bipartidarismo e predomínio do Executivo ao consociativismo, que apresenta pluripartidarismo, governos de coalizão e equilíbrio entre os poderes.

O consociativismo é visto como um sistema de proteção às minorias, mas também como fator de imobilismo governamental. O Federalismo e o sistema proporcional seriam as instituições consociativas do sistema político brasileiro, e a preponderância do Executivo, dada pelo presidencialismo plebiscitário, a instituição majoritária. A instabilidade e o confronto seriam a regra, o que inviabilizaria a estabilidade do sistema. Estas três instituições serão vistas com mais detalhe a seguir.

FEDERALISMO

O Federalismo é, *per se*, um mecanismo consociativista, uma vez que foi concebido exatamente para evitar a tirania da maioria e garantir a unidade em meio à diversidade. Seus idealizadores, HAMILTON, MADISON e JAY (1973), entendiam que várias instâncias e organismos de poder independentes e concorrentes entre si, poderiam evitar que o Estado crescesse sobremaneira e oprimisse as minorias.

No federalismo, algumas questões cabem exclusivamente a algumas unidades locais – cantões, estados, províncias – e estão constitucionalmente além da

autoridade do governo central e algumas outras questões estão constitucionalmente fora do alcance das unidades sub-nacionais (STEPAN 1997). Stepan afirma que somente um sistema que é uma democracia pode construir um sistema constitucional, legislativo e judicial relativamente autônomo para cumprir os requisitos *dahlianos* de federação que são: dentro do Estado deve haver algumas sub-unidades cujo eleitorado seja exclusivamente formado por cidadãos desta sub-unidade, cuja área legal e de autonomia para implementação de políticas, bem como de soberania seja constitucionalmente garantida; deve haver, ainda, uma unidade política central que abranja todo o país, que contenha um Legislativo eleito pela população de todo o território, cuja área de abrangência legal e de elaboração de políticas seja constitucionalmente garantidas a este corpo central.

O Federalismo brasileiro é uma instituição que sofreu diversas modificações de acordo com o contexto político do país: na Primeira República (1889 – 1930), o centro era fraco em relação aos estados formados por oligarquias regionais e provinciais já poderosas na época do Império (OLIVEIRA 1995). A partir da Revolução de 1930, a União vai se fortalecendo em detrimento dos estados, até 1946, quando há uma descentralização, ainda que insuficiente para reverter o processo anterior. De 1964 a 1978, ocorre um processo de concentração de poder nas mãos da União em detrimento dos estados que ficam praticamente sem autonomia. A partir de 1978, o processo de redemocratização, que teve início a partir dos estados e municípios, confunde-se com a luta pela descentralização fiscal e administrativa, o que foi conquistado com a promulgação da Constituição de 1988. Os municípios adquiriram uma autonomia sem precedentes, e aos estados coube uma competência residual, que pode ser interpretada de duas maneiras: tornou-se o nível de governo com maiores atribuições, uma vez que lhe compete tudo o que não lhe for expressamente vedado no texto constitucional, ou como um nível de poder sem atribuição específica.

PREENCHIMENTO DE CARGOS ELETIVOS NO BRASIL

A cadeira do chefe do Executivo nos três níveis de governo do Brasil (federal, estadual e municipal) é preenchida através do sistema majoritário, bem como a distribuição de cadeiras no Senado Federal.

O preenchimento das cadeiras da Câmara dos Deputados, das Assembleias Legislativas e das Câmaras de Vereadores, é feito de maneira proporcional, mais uma estrutura consociativa da República Federativa do Brasil.

O número de cadeiras a serem preenchidas na Câmara Federal é determinado pela população do estado, que é o distrito eleitoral dos deputados federais, sendo o mínimo de 8 deputados e o máximo de 70. O número de cadeiras nas Assembleias Legislativas é determinado em função do número de deputados federais referentes a cada estado:

“Art. 27 O número de deputados à Assembleia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados Federais acima de doze”.

Para a Câmara dos Vereadores, a Constituição federal estabelece que o número de Vereadores é proporcional à população do Município, observados os seguintes limites:

- a) mínimo de nove e máximo de vinte e um nos Municípios de até um milhão de habitantes;
- b) mínimo de trinta e três e máximo de quarenta e um nos Municípios de mais de um milhão e menos de cinco milhões de habitantes;
- c) mínimo de quarenta e dois e máximo de cinquenta e cinco nos Municípios de mais de cinco milhões de habitantes.

Há sérias críticas quanto aos efeitos causados pelo proporcionalismo da distribuição das cadeiras da Câmara Federal pelos estados, que gera uma sobre-representação dos cidadãos dos estados menos populosos, e uma sub-representação dos eleitores habitantes dos estados mais populosos, principalmente São Paulo, fazendo com

que o voto de um eleitor se equipare ao voto de quarenta eleitores, simplesmente em função de seu domicílio eleitoral. Pode-se contra-argumentar que é uma forma diminuir a disparidade de poder entre os estados, evitar que os mais populosos “massacrem” os menores.

Cada partido ou coligação pode lançar até dois candidatos por vaga a ser preenchida, o eleitor escolhe apenas um candidato ou uma legenda partidária, e o número de vagas que corresponderá a cada partido será dado pela somatória dos votos que cada candidato do partido tiver recebido, mais os votos na legenda, dividido pelo total de votos válidos. O preenchimento das vagas do partido será feito de acordo com a ordem de votação dos candidatos, o que significa que, se um partido ou coligação tiver conquistado dez cadeiras, estas serão preenchidas pelos dez primeiros candidatos mais votados do partido ou coligação.

Em defesa deste sistema afirma-se que a proporcionalidade reforça a igualdade perante a lei, no que se refere a partidos e a cidadãos, no processo de transformação de votos em cadeira. Caso o sistema fosse majoritário, apenas os eleitores dos candidatos mais votados seriam representados (LIMA JÚNIOR 1997).

Os críticos a este sistema afirmam que causa distorções, porque o eleitor perde o controle de seu voto que pode vir a beneficiar um candidato do mesmo partido que o eleitor não gostaria de eleger. Argumentam que pode fazer com que um candidato que tenha recebido 70 mil votos não se eleja, enquanto um que tenha 15 mil seja eleito, e os partidos menores seriam penalizados. Afirmam, ainda, que estimula os caciques partidários a “caçarem” candidatos “puxadores de votos”, muitas vezes sem qualquer vínculo programático com o partido, e, como se não bastasse, torna concorrentes ferrenhos os candidatos do mesmo partido, o que faz com que as campanhas sejam centradas na pessoa do candidato e não no programa partidário.

Se a campanha eleitoral é totalmente centrada na pessoa do candidato, deduz-se que o comportamento deste parlamentar seja personalista, uma vez empossado, como garantia de sobrevivência em um próximo pleito. Além disso,

“Carreiras legislativas curtas, forças baseadas nos municípios e, em particular nos estados na carreira do político distinguem o Brasil de outros casos. Esta particular constelação de forças deve moldar significativamente a estrutura e o processo do clientelismo.” (SAMUELS 1998: 2).¹

Ainda, as políticas clientelísticas são altamente lucrativas para manter ou ampliar o apoio político dos parlamentares pois impõem custos difusos e apresentam benefícios tangíveis para grupos determinados, permitindo aos parlamentares reclamar o crédito por sua aprovação (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1998: 66). Isto significa que uma pessoa ou grupo beneficiado sabe quem intercedeu a seu favor e qual o benefício alcançado, porém os prejudicados por essa intercessão dificilmente poderão saber que alguém está recebendo os serviços que lhe caberiam, e quem é o responsável por isto.

PRESIDENCIALISMO

O presidencialismo plebiscitário é apontado como instituição típica da América Latina, sistema no qual o chefe do Poder Executivo é escolhido diretamente pela população para mandatos fixos, que independem de apoio parlamentar, tendo total liberdade para indicar os membros de seu gabinete, sendo, ao mesmo tempo, chefe de Estado e chefe de Governo. Ainda, mina qualquer legitimidade conquistada pela oposição (os candidatos concorrentes não têm qualquer lugar no governo ou no parlamento, ao contrário do sistema parlamentarista, no qual o candidato derrotado a primeiro-ministro torna-se líder da oposição). No sistema presidencialista, não haveria qualquer razão para a cooperação do Legislativo com o Executivo. A república brasileira tem uma forte tradição presidencialista, tendo sido experimentado o parlamentarismo durante um curto intervalo de tempo em 1961.

¹ No original: “Short congressional careers, and the strength of municipal and, in particular, state-based forces in a politician’s career distinguish Brazil from other cases. This particular constellation of forces ought to significantly shape the structure and process of pork-barreling.”

No Brasil, o Executivo tem extensos poderes, inclusive legislativos (edição de Decretos, Medidas Provisórias, regulamentação de legislação), contando com iniciativa privativa em questões de ordem econômica e administrativa, mas, nas matérias mais importantes, depende de aprovação do Legislativo, que pode modificar, não deliberar, e até mesmo rejeitar suas propostas.

Com um presidencialismo plebiscitário, um legislativo fisiológico e três níveis de governo, esperar-se-ia impasses decisórios, populismo demagógico, polarização e corrupção. Porém, a experiência empírica mostra que o Brasil conseguiu implementar mudanças profundas nos últimos anos, principalmente após o Plano Real (METTENHEIM 1998), inclusive reformas altamente impopulares que foram aprovadas em dois turnos pela Câmara e pelo Senado.

Recentes estudos (AMORIM NETO e SANTOS, 1997) apontam que o comportamento parlamentar não é determinado somente pelo tipo de voto, mas também pela relação do partido com o governo: quanto mais recursos forem alocados pelo Executivo para o partido, maior será a coesão partidária. A importância da participação de um partido no governo para determinar o grau de coesão partidária é confirmado também por MENEGUELLO (1998). A montagem dos gabinetes presidenciais tem observado a composição partidária e regional do Congresso Nacional, o que tem facilitado a formação de diversas coalizões.

FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) afirmam que, apesar da legislação eleitoral incentivar o comportamento individualista dos parlamentares, os poderes institucionais concentrados pelo Executivo (que impõe a agenda e o ritmo dos trabalhos do Legislativo, além de ser o dono da caneta que nomeia e empenha verbas), somados ao sistema decisório do Legislativo, impõem agendas restritivas e limitam o papel do parlamentar no processo político, neutralizando a ação individual dos parlamentares.

“O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à

cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente.” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999:22-23).

Figueiredo e Limongi, ao analisarem as instituições internas ao legislativo, no caso, o Congresso Nacional, obtiveram resultados empíricos surpreendentes, que desmistificaram diversos pressupostos a respeito do comportamento dos partidos políticos e dos parlamentares, bem como da relação entre os poderes Executivo e Legislativo. Seu estudo denuncia a precariedade do conhecimento sobre as instituições internas aos legislativos brasileiros.

As instituições, vale lembrar, influenciam o resultado da interação e o comportamento dos atores. A Constituição, a legislação eleitoral, os partidos políticos, são as instituições externas ao legislativo, e delimitam seu poder, abrangência, e quem pode participar da instituição. Internamente, a atuação múltiplos membros, todos formalmente iguais entre si, que representam diversos interesses, algumas vezes conflitantes, é regida pelo Regimento Interno, que estabelece as regras de interação dos parlamentares, e determina como se processa a tomada de decisão coletiva. Como toda instituição, os regimentos internos das Casas Legislativas são construções históricas e sociais, portanto, passíveis de mutação ao longo do tempo; tempo esse, que PUTNAM (1996) sugere que deva ser medido em décadas e não em anos.

OBJETIVO E MÉTODO

O presente estudo tem como objetivo fornecer subsídios para o aprofundamento do conhecimento das regras decisórias nas Casas Legislativas no Brasil, a partir da apresentação e sistematização dos dados referentes aos traços institucionais do processo decisório que definem quem controla e como se controla a agenda de uma Casa Legislativa estadual.

A principal pergunta a que esta pesquisa procurou responder foi: como se distribuem os recursos parlamentares em uma Casa Legislativa em diferentes contextos

constitucionais, e se esta distribuição permite uma atuação mais efetiva do legislativo no processo político estadual.

A escolha deste objeto de estudo não é óbvia, especialmente em um curso de Administração Pública, uma vez que a função de administrar, em regimes presidencialistas, compete ao Executivo. Além disso, os principais estudos sobre legislativos no Brasil focalizam a Câmara dos Deputados Federal, havendo poucas informações disponíveis sobre os demais entes da federação, em especial dos estados, o que é compreensível, uma vez que a competência estadual estabelecida pela Constituição de 1988 é residual e sua competência legislativa praticamente nula.

Poder-se-ia fazer um estudo comparativo entre as 26 Assembleias estaduais, a Assembleia Distrital e as duas Casas do Congresso Nacional para verificar a centralidade decisória e suas variações, de acordo com o poder de agenda do Chefe do Executivo, bem como similaridades, principalmente a influência das Casas Nacionais sobre as estaduais.

Porém, dada a precariedade do conhecimento disponível sobre as instituições parlamentares brasileiras, e a constante, apesar de lenta, modificação destas instituições, bem como a pequena margem deixada pela Constituição federal à criatividade institucional dos estados, correr-se-ia o risco de elaborar um grande estudo com prazo de validade exíguo, e pequena contribuição para uma teorização das instituições internas aos legislativos brasileiros.

Preferiu-se, portanto, escolher uma única Assembleia Legislativa, e acompanhar a evolução das suas instituições internas por um longo período de tempo, tentando verificar o processo de construção das instituições atuais.

O Legislativo estadual escolhido para este estudo é a Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo. A escolha deste estado em particular para análise, se justifica por ser um estado de grande relevância para a política brasileira, onde tiveram origem os principais partidos políticos nacionais em todo o período estudado, bem como um estado que é o colégio eleitoral de grandes personalidades políticas de expressão

nacional, alguns dos quais passaram pela Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Ainda, com exceção da Câmara de Deputados Federal, é o Legislativo com maior número de membros do Brasil, contando com 94 deputados.

FERREIRA COSTA e OLIVEIRA (1998) analisaram a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo entre 1991 e 1994, e encontraram um parlamento fraco, tendo apontado como fatores internos à debilidade do Legislativo paulista a sua pouca visibilidade junto à população, organização arcaica e centralizadora do processo legislativo e baixa capacitação técnica, além de baixa informatização de rotinas, permitindo a manipulação do processo legislativo para acelerar ou retardar projetos de interesse da Mesa. Em março de 2000, seis anos após o período estudado pelos autores, a tramitação dos projetos, além de informatizada, está totalmente disponível para consulta de qualquer cidadão pela Internet. Entretanto, isso não significa que a Mesa tenha perdido os meios de manipulação do processo legislativo.

Em suas observações diretas sobre o funcionamento da Assembléia, verificaram que poucos deputados possuiriam algum tipo de assessoria especializada voltada para o trabalho de análise de projetos e elaboração de pareceres sobre as atividades do Executivo. Também, que a composição proporcional das comissões reproduziria o amplo domínio do Executivo sobre a maioria da Assembléia, transformando o trabalho técnico das comissões em ficção, já que a aprovação ou não de um projeto de lei não dependeria do parecer das comissões, mas do interesse do Governador. A baixa qualificação dos quadros técnicos e o pouco interesse dos deputados em concentrar sua atuação parlamentar em alguma comissão permanente, contribuiriam para transformar as comissões em elemento secundário no processo decisório Legislativo. Como consequência, a atividade fiscalizatória da Assembléia seria quase nula, tendo como reflexo o pouco recurso às Comissões Parlamentares de Inquérito, não votação das contas prestadas por quatro Governadores (Maluf, Montoro, Quércia e Fleury – todas votadas no final de 1998, por força da aprovação da Emenda Constitucional n.º 05, de 1998, após o período estudado pelos autores) e a difícil

obtenção de informações dos parlamentares junto ao Tribunal de Contas do Estado e nas Secretarias estaduais.

Afirmam ainda que a arena de negociação entre o Executivo e o Legislativo não é pública – em geral ocorre no Palácio dos Bandeirantes, sede do Poder Executivo e nas Secretarias de Estado, e à oposição só restaria obstruir o máximo possível o processo legislativo e investigar e denunciar possíveis irregularidades e erros políticos e administrativos do Executivo. Concluem que a baixa capacidade real de participação das decisões de governo é devida ao fato das decisões ocorrerem de forma individualizada e dispersa em diversos locais, mas não no Palácio Nove de Julho, sede do Poder Legislativo.

Apesar de citarem a centralidade do processo decisório dada por um Regimento Interno arcaico como um dos fatores de sua debilidade política, os autores não o analisaram, tampouco a Constituição estadual, no que se refere aos poderes legislativos do Governador e à real capacidade individual dos deputados de intervir no processo político, o enfoque deste trabalho.

Como a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo considera-se em sua 14^a Legislatura, a proposta inicial deste trabalho era identificar e sistematizar os dados disponíveis nas constituições e regimentos (instituições formais e públicas da Assembléia) a partir de 1947, data de início da Primeira Legislatura. Porém, nas regras para discussão do Regimento Interno da Assembléia Constituinte de 1947 (Resolução n.º 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. O Regimento utilizado em 1935, da mesma forma, remetia para o Regimento da Câmara dos Deputados estadual fechada em 1930. Diante destas claras ligações retrospectivas, e da afirmação dos institucionalistas de que as escolhas passadas restringem as opções futuras (PUTNAM 1996), preferiu-se consultar os regimentos e constituições disponíveis desde a instalação da Assembléia Legislativa Provincial, em 1835, a fim de identificar as origens dos mecanismos presentes no sistema decisório atual. Não se trata, e nem é esta a pretensão, de um trabalho de recuperação histórica do funcionamento do

Legislativo paulista. A nossa preocupação é com a construção do presente e a identificação de seus alicerces anteriores.

O primeiro passo foi a verificação da existência e disponibilidade de documentos. As constituições Imperial e paulistas até 1965, bem como os regimentos internos até 1889, foram obtidos junto à Divisão de Acervo Histórico da própria Assembléia Legislativa, em meio magnético.

Com relação aos regimentos da Primeira República (1889-1930), apesar do Acervo Histórico possivelmente os ter (dispõe de 150 mil documentos do Império e da Primeira República, organizados por período e em ordem cronológica, e os regimentos constam forçosamente dos anais), estes não foram indexados, necessitam ser higienizados e restaurados, e o seu precário estado de conservação não suportaria a tiragem de cópias, ou a manipulação excessiva, o que dificultaria a pesquisa. Porém, a biblioteca da Assembléia possui volumes publicados pela Câmara dos Deputados Paulista com os regimentos de Câmara dos Deputados de 1906 a 1929, bem como do Senado Paulista e do Congresso Estadual (AZEVEDO e FONSECA s/d, FONSECA e FONTES 1924, 1930 a e 1930 b). Uma vez que a Assembléia de 1935, novamente unicameral, referiu-se somente ao regimento da Câmara dos Deputados estadual, e não ao Senado paulista ou ao Congresso estadual e, também, em função da grande similaridade entre os regimentos das três instâncias, optou-se por concentrar a análise somente nos regimentos da Câmara.

Entretanto, há um lapso de dezessete anos entre o último regimento imperial e o primeiro regimento republicano estudado, que dificulta a análise sobre o momento exato das mudanças ocorridas neste período, logo após a transformação da Assembléia Provincial em Câmara dos Deputados estadual, bem como dos ensaios de mudanças até 1906. Contudo, a ausência de informações não compromete as análises referentes à evolução institucional, ou a comparação entre os dois períodos históricos, necessários para o presente estudo. Optou-se, portanto, por focalizar a pesquisa nestes documentos, e não mergulhar em uma longa jornada de reconstituição histórica, que poderia trazer poucos benefícios para a consecução dos objetivos deste trabalho.

Para o período de 1935 a 1937, foram pesquisados os anais da Assembléia Constituinte e Assembléia Legislativa, consultados no Acervo Histórico, única fonte disponível identificada.

As resoluções de 1947 em diante, estão todas disponíveis e indexadas na Divisão de Pesquisa Jurídica da Assembléia, bem como as Constituições e Emendas Constitucionais paulistas. As resoluções de 1970 até 1999, referentes ao Regimento Interno, bem como a Constituição paulista de 1989, estão disponíveis também em meio eletrônico podendo ser acessadas via Internet na base de dados do site da Assembléia (www.al.sp.gov.br).

De posse dos documentos oficiais, as mudanças constitucionais e regimentais foram identificadas e anotadas, com atenção especial aos elementos estruturais comuns das Casas Legislativas que são: o processo de escolha do órgão dirigente; as atribuições do Presidente e da Mesa Diretora; como é montada a pauta dos trabalhos; as atribuições dos líderes partidários; os instrumentos dos quais os parlamentares dispõem para sua atuação e intervenção nas políticas públicas; os sistemas de deliberação previstos; quem pode convocar ou suspender uma sessão; como se pode alterar o Regimento Interno; prerrogativas e vedações previstas para os parlamentares e quem pode provocar a atuação desta Casa Legislativa. Atenção específica foi dada às atribuições constitucionais do estado, competências privativas e concorrentes da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo e do Governador do Estado (que até 1930 era chamado de Presidente).

O período estudado tem início na abertura da Assembléia Provincial, em 1835, até 15 de março de 2000, um pouco mais de dez anos após a promulgação da atual Constituição paulista, término da primeira sessão legislativa da décima quarta legislatura. A decisão de se continuar o estudo após o final da 13ª Legislatura, ocorrido em 15 de março de 1999, levou em consideração a observação de David Olson (OLSON 1994), de que o parlamento se adapta aos seus membros e vice-versa, e uma grande e incomum renovação pode pressionar mudanças no parlamento. Em 1999, dos 94 deputados, 38 (40,43%) estavam iniciando seu primeiro mandato na Assembléia

Legislativa de São Paulo, e, apesar de não ter sido uma renovação incomum para esta Assembléia, poderiam ocorrer mudanças no regimento interno que deveriam ser observadas.

Em um segundo momento, os dados coletados foram ordenados de acordo com o contexto constitucional:

- I - Assembléia Provincial, que tem início em 1835, e se encerra com a Proclamação da República, em 1889;
- II - Primeira República, com início em 1890, e término com o fechamento do Congresso Paulista em 1930 e Assembléia Legislativa dos Anos 30, a partir da instalação da Assembléia Constituinte em 1935, até o seu fechamento, em 1937, com o Estado Novo;
- III - Reabertura em 1947, data da instalação da Assembléia Constituinte, até 1967, quando foi promulgada uma nova Constituição;
- IV - Constituição de 1967 até a promulgação da Constituição de 1989, e
- V - Pós-89, após a promulgação da Constituição paulista, até 15 de março de 2000.

No capítulo seguinte, apresentamos os principais recortes utilizados nos estudos sobre legislativos em geral, e dos recentes estudos referentes ao Brasil, a fim de permitir uma maior nitidez para a análise do caso do Legislativo paulista.

Em seguida, são apresentados os dados coletados organizados em ordem cronológica de acordo com os períodos acima mencionados, e, devido ao precário conhecimento existente sobre as instituições parlamentares, muitas vezes o trabalho apresenta uma extensa descrição do processo legislativo, importante para caracterizar o objeto estudado e permitir comparações e análises, bem como recuperar e sistematizar dados para estudos posteriores. Após esta parte descritiva de apresentação dos dados, há um capítulo de análise e discussão, e em seguida é apresentada a conclusão deste estudo.

Estudar a evolução de regras formais em um longo período de tempo é ingressar em um terreno pantanoso, especialmente em um Legislativo inserido em um país com uma cultura avessa a regras e formalismos (DA MATTA, 1991). Não se pode ter certeza de que uma regra tenha sido ou não efetivamente respeitada sem interpretações diferentes do que está no texto da lei (ou da Resolução), e estas

interpretações podem não estar acessíveis a um pesquisador. Porém, é um ponto de partida, e muitas das regras devem ter sido seguidas, apesar de não podermos afirmar quais, mas que provavelmente estejam entre as sobreviventes do processo evolutivo.

A conclusão a que se chega é que a preponderância do Poder Executivo pode ter mais reflexos sobre o processo decisório interno da Assembléia e, portanto, sobre o comportamento parlamentar, do que os sistemas eleitoral e partidário. E que o movimento de reforma do Estado pode apresentar uma oportunidade única para uma reforma interna à Assembléia, para que a sua atuação pública seja efetiva para a população do estado.

Capítulo I

Os Legislativos em Regimes Democráticos

Os legislativos, ou parlamentos² representam a presença da soberania popular, da capacidade do povo para legislar, e sua existência é decorrente da impossibilidade do exercício direto da democracia (LIMA JÚNIOR, 1997). Por essa razão, os legislativos são fundamentais em sistemas políticos democráticos, e, ao mesmo tempo, os componentes mais frágeis de qualquer Estado. Leis da mais alta importância, que devem ser respeitadas por todas as pessoas sob sua jurisdição, emanam dos parlamentos, que também são os mais vulneráveis à dispersão por um golpe militar ou ditadura partidária (OLSON, 1994).

David Olson (OLSON 1994) fez uma vasta pesquisa comparativa (teórica e empírica) sobre parlamentos democráticos em diversos países, e os conceitos e correlações advindos dessa pesquisa serão utilizados como base neste capítulo. Diferente de grande parte da literatura sobre legislativos, que utiliza o Congresso norte-americano como padrão mesmo quando são estudados legislativos de outros países, OLSON mostra que o Congresso norte-americano não pode ser usado como padrão, e que em muitos aspectos é a exceção, não a regra.

HUBBER (1992) afirma que os estudos comparativos sobre os legislativos são muito superficiais e, ao mesmo tempo, as teorias elaboradas a partir de estudos realizados no Congresso norte-americano (o mais estudado internamente no mundo), dificilmente são testadas em outros contextos, sendo perigoso fazer generalizações.

MORGENSTERN (1998) demonstra que os que os modelos elaborados a partir de estudos sobre o funcionamento do Congresso norte-americano partem de pressupostos que não são aplicáveis à América Latina. Por exemplo, em relação à questão da reeleição: os modelos norte-americanos pressupõem que o objetivo dos parlamentares é a reeleição, o que significa uma ambição estática; no Brasil, a ambição dos parlamentares é progressiva, os seus objetivos podem ser a obtenção de outros

² Aqui serão utilizados como termos sinônimos, apesar de não o serem exatamente, uma vez que seria impreciso referir-se ao Parlamento Inglês como Legislativo, e ao Congresso de um país presidencialista como Parlamento.

cargos eletivos, integrar os quadros do Poder Executivo em um dos níveis de governo, ou mesmo a iniciativa privada; não necessariamente a reeleição.

Além disso, os modelos norte-americanos não consideram que nos demais países alguns candidatos devem concorrer com candidatos do mesmo partido no seu distrito durante as eleições, enquanto outros dependem dos líderes partidários para conseguir integrar a lista partidária. Desta forma, a estratégia utilizada pelos parlamentares para conseguir a reeleição pode variar de um país para outro.

Os modelos norte-americanos pressupõem também a existência de somente dois partidos relevantes dentro do Legislativo, desta forma, o partido majoritário controlaria totalmente os recursos legislativos. Em países com diversos partidos relevantes no legislativo, o caso do Brasil, esta premissa não se aplica sem adaptações.

No que se refere aos poderes legislativos do Chefe do Poder Executivo e dos parlamentares, os modelos norte-americanos pressupõem que o Chefe do Poder Executivo não dispõe de poder formal para iniciar a legislação e somente pode vetar uma lei integralmente, ao passo que o Congresso pode derrubar o veto somente mediante dois terços dos votos e não há restrições de emendas parlamentares ao orçamento e outras leis. A Constituição brasileira atribui diferentes poderes legislativos ao Chefe do Poder Executivo e aos parlamentares, que podem interferir no comportamento dos parlamentares no Legislativo, bem como estabelecem uma diferente correlação de forças entre os Poderes, diferente da prevista nos modelos norte-americanos.

Diante disso, não obstante a riqueza das hipóteses advindas dos estudos sobre o Congresso norte-americano, estas não podem ser simplesmente transpostas para explicar o funcionamento dos legislativos, o comportamento dos parlamentares e a relação entre os Poderes nos diversos níveis de governo no Brasil. Acreditamos que seja necessária a construção de um modelo sobre o funcionamento dos legislativos brasileiros para que seja possível realizar uma análise precisa do sistema político brasileiro. Para isso, os legislativos brasileiros devem ser analisados internamente. A seguir, apresentaremos um panorama geral sobre os recortes que podem ser utilizados em

estudos sobre os legislativos no mundo, e as principais similaridades e diferenças encontradas.

Os legislativos, ou parlamentos, diferem dos outros órgãos do governo em alguns aspectos importantes: em primeiro lugar, por sua constituição, pois se trata de uma instituição representativa dentro de uma sociedade democrática, a única instituição do governo com múltiplos membros selecionados pelo voto e formalmente iguais entre si. Em segundo lugar, por suas funções de definição e edição de leis e políticas públicas pois, apesar de não ser a única fonte de decisões governamentais, em um sistema político, (o Executivo é uma outra fonte comum e extremamente atuante) é a mais peremptória. Em terceiro lugar, se os parlamentos forem ativos, também se diferenciarão de outras instituições de governo por 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. Em uma Casa Legislativa, as desavenças, os conflitos, os diversos interesses, os acordos, e as decisões são expressos publicamente.

“Os legislativos são retratados na mídia e percebidos pelo público como essencialmente antidemocráticos: irresponsáveis, não-representativos, aéticos, que visam atender interesses especiais, e controlados por poucos. Não é esse o Legislativo que tenho observado todos esses anos, e certamente não é o Legislativo que existe atualmente. Na verdade, o Legislativo é uma instituição muito mais democrática, operando em um ambiente muito mais democrático do que popularmente concebido” (ROSENTHAL 1998: 4).³

Rosenthal refere-se aos legislativos estaduais norte-americanos, mas a imagem externa negativa dos parlamentos e parlamentares é muito similar em diversos países, mesmo nos parlamentos “modelo” da Europa Ocidental e Estados Unidos, não sendo diferente no Brasil.

³ Em inglês no original: “The legislature is portrayed by the press and perceived by the public to be essentially undemocratic – unrepresentative, unresponsive, unethical, serving special interests, and controlled by a few. That is not the legislature I have been observing for all these years, and is surely not the legislature now in place. The legislature is a much more democratic institution, operating in a much more democratic environment, than is popularly conceived.”

Como órgãos representativos e decisórios, os legislativos têm a função de agregar a diversidade da população representada em um todo coeso, estabelecendo uma relação de mão dupla: o Legislativo toma decisões que serão impostas sobre toda a população, e, se puder limitar o Executivo, pode também transmitir o consentimento público para as resultantes políticas do Estado. São instituições paradoxais, uma vez que representam a população e, ao mesmo tempo, são a fonte das leis que são impostas sobre essa mesma população.

Mas, qual o conceito de representação? GRIFFITHS (apud LIMA JÚNIOR 1997) entende que o termo ‘representação’ tem sido utilizado em quatro sentidos básicos: representação descritiva, na qual o representante deve ser como o representado, com características sociais similares; simbólica, na qual o ponto de vista do representado está presente no representante e em suas atitudes; a defensoria, na qual a ação do representante pode ser também em defesa dos direitos do representado; e o sentido atributivo, segundo o qual o representado deve se sujeitar às ações e decisões do representante. Para Lima Júnior, este último, mais do que um dos sentidos, é um atributo indispensável, qualquer que seja o sentido da representação, pois é consequência do ato de autorização e constituição da autoridade. Lima Júnior propõe ainda que

“a representação será tanto mais intensa quanto mais os sentidos apontados se fizerem presentes e quanto mais freqüente for essa presença. Assim, quanto mais intensa e generalizada for a representação, mais democrática será ela” (LIMA JÚNIOR, 1997: 57).

O Legislativo tem grande interação com o Chefe do Executivo, agências administrativas, partidos políticos, sistema eleitoral e grupos de interesses; que exercem grande impacto sobre sua formação e comportamento.

O Executivo é a principal fonte de constrangimento dos legislativos. Na maioria das nações, vigora a “*regra dos noventa por cento*” (OLSON 1994 pg. 84): 90 por cento das iniciativas provêm do Executivo e 90 por cento do que o Executivo quer, consegue ver aprovado. A exceção a esta regra é o Legislativo norte-americano, onde o Executivo não tem poder formal de iniciativa legislativa.

Os legislativos podem ser lobbystas bem sucedidos, uma vez que o Executivo não pode prescindir (ao menos formalmente) de sua concordância. A influência legislativa é muitas vezes obscura, uma vez que os parlamentares têm pouco a modificar quando a proposta chega ao plenário. Portanto, se os legislativos forem lobbystas eficientes, podem parecer inertes e fracos aos olhos do público.

Entre sistemas democráticos, a distinção entre um sistema parlamentar com uma instituição gabinete-parlamento unitária, e a separação de poderes em um sistema de dois ramos distintos, é um ponto de partida crítico, mas apenas o começo. A estrutura constitucional, especialmente no papel, não é suficiente para se entender sistemas de separação de poderes, porque a realidade pode ser diferente das provisões constitucionais formais.

Nos sistemas estilo *Westminster*, a linha que divide a proposição de políticas públicas e a administração pública é inevitavelmente menos nítida, posto que os legisladores eleitos chefiam também as principais agências administrativas.

Os legislativos não dispõem dos mesmos poderes constitucionais: alguns têm poderes para “segurar” ou emendar iniciativas do Executivo, alterar o orçamento, derrubar vetos facilmente e emendar a Constituição. Outros se deparam com um Executivo que dispõe de amplos poderes para restringir a atuação do Legislativo (urgência, votação em bloco, por exemplo) além de poderes legislativos, como medidas provisórias, decretos e iniciativa exclusiva.

As provisões de urgência existem para que o Executivo possa superar a lentidão na aprovação dos projetos de sua autoria no Legislativo, que podem ser decorrentes do tempo necessário para que se negocie o projeto em um órgão plural, somado à limitada capacidade de atender às diversas demandas feitas pelo Executivo, população, partidos políticos e grupos de interesses. No Brasil, o pedido de urgência é uma ferramenta largamente utilizada para estabelecer a agenda do legislativo federal, uma vez que qualquer propositura em regime de urgência deve ser votada em 45 dias, ou terá precedência sobre todas as demais na pauta de votações.

Diferentes balanços de poder entre Executivo e Legislativo afetam a participação do Legislativo no processo político e também a maneira como os parlamentares se organizam para seus objetivos políticos e profissionais.

A análise da organização das secretarias (ou ministérios) e a maneira como suas decisões são tomadas, varia em grau de abertura e descentralização, o que pode causar impacto na atividade dos legislativos no processo político. Quanto mais aberto for o processo e mais descentralizado o locus de decisão, maior a oportunidade para a ação legislativa. Apesar da dificuldade de se obter evidências suficientes deste indicador, parece que os legislativos na França e na Alemanha têm menos impacto, no que se refere a política monetária, do que os legislativos nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, em parte devido à maneira de funcionamento de suas agências executivas.

Na maior parte das democracias, os membros do Legislativo são nomeados e eleitos através de seus partidos políticos. Estados Unidos, França e Brasil têm sistemas que são mais centralizados nos candidatos que nos partidos, do que é encontrado normalmente (OLSON 1994). Em todos os sistemas, membros e candidatos a legislativos estão atentos às conseqüências eleitorais de suas ações. Os parlamentares parecem ser bem sensíveis às preferências públicas de seus eleitores, apesar de não estar clara a importância desta sensibilidade no resultado eleitoral. Quanto mais importante o partido político (através de organização forte ou sistema de lista eleitoral), menos relevante será a opinião eleitoral local em assuntos específicos.

Organizações privadas de pessoas, comunidades ou empresas ocasionalmente tentam influenciar decisões governamentais, e, quando o fazem, são denominadas grupos de interesse. Apesar de serem reputados como mais atuantes e influentes nos Estados Unidos que em outras democracias, há pouca evidência para firmar esta proposição comparativa, uma vez que a diferença reside no fato de os grupos de interesse norte-americanos atuarem mais no Congresso do que os grupos de interesse de outras democracias, que atuam principalmente junto a agências administrativas, voltando-se para o Legislativo quando não conseguem atingir seus objetivos negociando diretamente e a portas fechadas com as agências administrativas (OLSON 1994). Olson

afirma que é relativamente fácil para uma entidade governamental tomar uma decisão se houver apenas um grupo de interesse externo ativo, ou se houver vários grupos de interesses ativos, que estejam de comum acordo. É muito mais difícil, se houver vários grupos de interesses ativos concorrentes e discordantes entre si. O princípio geral é, segundo Olson, que a atividade política legislativa aumenta quando os grupos de interesse são organizados, numerosos, e discordam das agências administrativas e do Executivo.

A formação de comissões parlamentares temáticas na Grã-Bretanha, de acordo com Olson, encorajou a aparição pública de grupos de interesses para expressar suas posições. Em poucos países as comissões promovem audiências públicas, ou permitem que líderes dos grupos de interesse compareçam reservadamente às reuniões de comissões. Em algumas democracias, os grupos de interesse e seu relacionamento com o Estado torna-se corporativista, quando organizações monopolísticas decidem certas categorias de políticas públicas conjuntamente com órgãos estatais. Tais organizações muitas vezes são também ativas na administração destas políticas. Nesta situação, tanto as agências administrativas, quanto o Executivo e os grupos de interesse tentam resolver suas diferenças secretamente, e excluir a participação parlamentar e mesmo o fornecimento de informações (OLSON 1994).

Os legislativos são formados por seres humanos, todos, teoricamente, iguais em direitos e prerrogativas. As pessoas que compõem o parlamento são relevantes para se entender a instituição, uma vez que, segundo OLSON (1994), o parlamento se adapta aos parlamentares e vice-versa. Quando ocorre uma grande e incomum renovação, há grandes movimentos pela reforma da instituição porque, além dos membros não terem familiaridade com os procedimentos, trazem suas experiências de atuação em outros lugares. Quem são estas pessoas, como foram eleitas, suas trajetórias políticas, experiência parlamentar, base eleitoral, forma de organização partidária, tempo de permanência no cargo são importantes para determinar sua atuação no parlamento, e a feição que este adquirirá.

A experiência política e governamental anterior dos membros é altamente relevante para sua habilidade para atuar no Legislativo. Se já tiverem sido eleitos para outros cargos, já estarão familiarizados com campanhas eleitorais, liderança partidária, cobrança de eleitores e grupos de interesses organizados. Características dos membros individuais somadas também são atributos de toda a instituição. Um núcleo sólido formado por membros experientes pode contribuir para a capacidade do parlamento agir e pensar independentemente do chefe do Executivo. Uma alta rotatividade de membros, aliada a um baixo grau de organização interna, ajudariam a construir um parlamento subserviente.

Diferentes graus de experiência no Legislativo são uma fonte de diferentes graus de poder. Um Legislativo inexperiente deparando-se com um Executivo e estruturas administrativas veteranos, estará em desvantagem tanto para analisar a legislação proposta, quanto para investigar o Executivo. Dentro da Casa Legislativa, os membros mais experientes podem ser menos ativos e ainda assim conseguirem resultados mais efetivos que seus pares mais novos e menos experientes, pelo simples fato de estarem familiarizados com a estrutura do parlamento.

É muito difícil para os parlamentares atuarem em assuntos políticos, pois, para isso, devem descobrir quem são os seus eleitores e quais são suas opiniões, e como se dividem. Os parlamentares sofrem diversas restrições, não agem individualmente, devem colaborar, deliberar e negociar, entre outros, com seus pares, junto às comissões onde atuam e junto ao partido no qual são filiados. O caminho para editar uma lei importante é permeado por obstáculos: primeiro, há as restrições constitucionais sobre o que pode ser proposto, em seguida, deve ser aprovado pelas comissões pertinentes (que têm o poder de aprovar emendas, propor modificações e rejeitar a proposta), ser incluído no calendário de votações em plenário, ter garantidos os votos necessários para sua aprovação e, finalmente, poder persuadir o Executivo a sancioná-la. Não são altas as chances de sucesso, e mesmo que uma proposta seja aprovada, o parlamentar não pode contar que deixará sua marca na política pública por muito tempo (ROSENTHAL, 1998).

A maior demanda sobre os parlamentares é por serviços ao seu eleitorado, dentre os quais se encontram as transferências concentradas de recursos, também conhecidas por políticas clientelísticas (ROSENTHAL 1998, OLSON 1994). SANTOS (1995), referindo-se à Câmara dos Deputados do Brasil, no período 1959-1963, afirma que aprovar propostas particularistas é muito mais fácil de ser conseguido que políticas públicas substantivas. Portanto, qualquer tentativa de se modificar o sistema eleitoral e partidário dificilmente alterará o conteúdo da legislação aprovada na Câmara. SANTOS sugere que mudanças nas regras internas ao processo legislativo podem criar incentivos para que os deputados se ocupem menos de propostas particulares e mais com os interesses genuinamente nacionais.

A habilidade de um parlamento reunir-se por um bom período do ano e estabelecer sua própria agenda é um elemento fundamental para o desenvolvimento de legislativos autônomos. Isto não significa que o fato de um parlamento reunir-se alguns meses por ano determine que seja fraco, nem que um parlamento “de fachada” não possa reunir-se durante todo o ano. Apesar do Executivo estabelecer a maior parte da agenda legislativa, alguns parlamentos têm habilidade de selecionar também as suas questões.

O número de assessores, os recursos de pesquisa e mesmo de apoio administrativo são básicos para um parlamento independente. Nem todos os parlamentos têm gabinetes individuais para seus membros, porém, diversos parlamentos têm expandido consideravelmente seu raio e grau de equipamentos para seus membros e comissões.

Apesar de haver inúmeras categorias de tipos de questões públicas, os legislativos são mais atuantes em matérias que afetam a distribuição de benefícios e na propagação de valores, e menos ativos em assuntos de segurança (interna e externa) ou políticas macroeconômicas (EHRMANN and SCHAIN *apud* OLSON 1994).

As questões também diferem na forma com que atingem a atenção governamental: algumas são altamente visíveis e importantes para um grande público, enquanto outras menos visíveis e reconhecidas; algumas atraem a atuação de uma grande variedade de grupos de interesse em disputa, enquanto em outras, os grupos são

relativamente inativos. Além disso, questões antigas tornam-se regularizadas e existem comissões parlamentares específicas e agências administrativas para cuidarem delas, enquanto novos temas tendem a ser um tanto controversos e contarem com estruturas e procedimentos menos estabelecidos para resolvê-los. Os legislativos tendem a ser mais ativos em assuntos controversos, que despertem o interesse e a discordância de diversos grupos de interesses, e menos ativos nas questões mais antigas e menos controversas (OLSON 1994).

As propostas políticas geralmente são preparadas dentro das agências administrativas ou comissões consultivas. Enquanto as propostas destas câmaras consultivas, especialmente se unânimes, deixam pouco espaço para a participação parlamentar, a simples existência de um órgão consultivo garante aos parlamentares a oportunidade de conhecimento e participação.

Uma vez adotada, uma política pública é implementada por uma ou diversas agências. Este é o estágio no qual a atividade parlamentar pode ser encontrada mesmo em sistemas políticos autoritários. Os parlamentares individualmente podem tentar obter benefícios para os seus eleitores, e as comissões podem analisar como a secretaria ou o ministério está implementando a política. A avaliação de uma política neste estágio é menos prejudicial para o Executivo do que em estágios anteriores, daí o fato de o Primeiro Ministro Britânico permitir a criação de comissões permanentes revisoras da ação do Executivo, porém não para a consideração de leis.

O grau de organização e estrutura afetam enormemente a habilidade de participação de um Legislativo no processo político. Se um parlamento for externa e firmemente controlado, pouca diferença fará sua estrutura interna. Porém, se houver alguma latitude para pensamento e ação independentes, sua habilidade para se aproveitar destas oportunidades dependerá do grau de sua organização interna. Sua organização e recursos definem sua capacidade interna para ação exterior.

Os legislativos são internamente organizados principalmente por partidos políticos e comissões. Os partidos concentram-se principalmente na organização do poder, enquanto as comissões trabalham principalmente com o conteúdo das questões

em discussão. Em parlamentos controlados externamente, poucas comissões são permitidas, e suas ações são limitadas. Nos legislativos mais inertes, os partidos políticos são até proibidos (OLSON 1994). Nos parlamentos democráticos, o lugar e a importância das comissões e dos partidos políticos tendem a ser inversamente proporcionais.

O número e a estrutura dos partidos políticos no Legislativo variam entre as democracias. Em um extremo há a estrutura bipartidária como ocorre no Reino Unido e nos Estados Unidos no outro, os legislativos com vários partidos, nenhum majoritário, formando-se um gabinete através de coalizões instáveis e temporárias.

Os partidos legislativos diferem igualmente no grau de organização interna e centralização. Há partidos com alto grau de disciplina e organização interna, havendo, inclusive, comitês intra-partidários onde são elaboradas propostas de políticas públicas.

Olson afirma que, se a estrutura partidária não for forte, o centro de decisão ocorrerá em outro lugar do sistema: nos Estados Unidos a tomada de decisões tem como *locus* o sistema de comissões, na Grã-Bretanha as decisões são limitadas ao Gabinete, não descentralizadas através da bancada parlamentar. Na Alemanha e na Suécia, as decisões são tomadas junto às bancadas partidárias e em seu sistema de grupos de trabalho intra-partidário.

Olson afirma que as oportunidades para a tomada de decisão são maiores quando existem múltiplos partidos e, portanto, não há um único partido majoritário, ou quando os partidos são fracamente organizados e apresentam baixa disciplina. Por outro lado, o excesso de partidos e a fraca organização partidária fragmentariam o parlamento, privando-o de habilidade interna para se auto-organizar (MEZEY *apud* Olson 1994).

A ligação entre a bancada partidária e o Executivo é uma consideração relativa. Em sistemas de separação de poderes, as bancadas partidárias tendem a ser mais independentes do Executivo que em sistemas parlamentares. Dentro de sistemas parlamentares, entretanto, a bancada do partido governante está melhor situada para negociar com os ministros se houver um sistema forte e altamente desenvolvido de

comissões intra-partidárias (Suécia), do que se carecer deste recurso de organização interna (Reino Unido).

As lideranças partidárias são responsáveis pelo calendário de votação e controle de presença e votação dos membros da bancada. O calendário de votações do plenário é geralmente acordado entre os líderes (a maioria dos parlamentos possui, ainda que informalmente, a estrutura do Conselho de Líderes, que é responsável pelo agendamento e tomada de decisões sobre o processo de votação entre os partidos). Apesar de o partido majoritário ou a coalizão governista ter maior responsabilidade sobre a pauta de votações em plenário, os partidos de oposição são geralmente consultados sobre a duração da votação dos projetos governamentais e, uma vez que o governo tem interesse em ver suas propostas aprovadas em plenário sem debate ou votação nominal, cabe frequentemente à oposição decidir sobre o método de votação e a duração do debate (OLSON 1994).

As lideranças também monitoram a presença dos membros e os orientam a votar de acordo com a disciplina partidária. A maioria das votações e decisões em plenário não é controversa: segue ritos rotineiros ou acordos previamente negociados. Somente uma pequena parte das decisões é levada a votação e apenas uma parcela mínima é controversa e contestada.

As reuniões de bancadas são geralmente secretas, instituem as lideranças e deliberam sobre a posição do partido em assuntos polêmicos. Apesar das decisões parlamentares serem públicas, das reuniões de bancada só se conhece o resultado final.

As comissões variam imensamente nos parlamentos democráticos: as comissões permanentes e paralelas à estrutura administrativa têm uma habilidade maior para conhecer e agir no processo político independentemente do Executivo, do que as comissões *ad hoc*, ou sem abrangência específica (OLSON 1994). As comissões no Congresso norte-americano exemplificam as comissões permanentes que são paralelas às agências administrativas, enquanto as comissões de projetos de lei britânicas exemplificam as *ad hoc* que se superpõem à estrutura administrativa. As reformas britânicas de 1979 criaram uma importante distinção entre tipos e propósitos das

comissões. Foram criadas comissões permanentes paralelas à estrutura dos ministérios, que são responsáveis pela fiscalização do Executivo, enquanto as antigas comissões *ad hoc* de projetos de lei continuam a analisar a legislação, e têm pouca influência sobre os projetos que analisam.

As comissões legislativas são constitucionalmente especificadas na Suécia e na França. Enquanto na França são limitadas ao número máximo de seis, com uma ampla jurisdição, no Riksdag sueco as quinze comissões têm jurisdição específica. As provisões francesas ajudam a garantir uma assembléia fraca frente ao Executivo, enquanto o sistema sueco permite, mas não garante, um sistema de comissões ativo e bem informado.

No Brasil, as Comissões parlamentares permanentes e temporárias estão previstas no Título IV, Capítulo I, Seção VII da Constituição federal, que não especifica sua abrangência ou número máximo de membros, apesar de prever participação proporcional dos partidos políticos em sua composição, remetendo para o Regimento Interno das respectivas Casas Legislativas a definição de sua abrangência e forma de constituição.⁴

⁴Constituição Federal
SEÇÃO VII
DAS COMISSÕES

Art. 58 - O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

§ 1º - Na constituição das Mesas e de cada Comissão, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da respectiva Casa.

§ 2º - Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

I - discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa;

II - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

III - convocar Ministros de Estado para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

V - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VI - apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

§ 3º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas, serão criadas pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, em conjunto ou separadamente, mediante requerimento de um terço de seus membros, para a apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, se for o caso, encaminhadas ao Ministério Público, para que promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

A importância de um sistema de Comissões permanentes, com jurisdição determinada e membros estáveis, reside no fato de permitir uma maior intervenção dos parlamentares no processo político, uma vez que legisladores dispõem de recursos maiores de tempo e experiência para tornarem-se familiarizados com matérias substantivas dentro da jurisdição da comissão, agências administrativas e grupos de interesses envolvidos nestas políticas específicas. Se um sistema partidário permite a reeleição dos parlamentares, um Legislativo com comissões permanentes pode se tornar um corpo mais experiente em questões políticas que um gabinete, sujeito a constantes mudanças ministeriais.

CAMPO FÉRTIL PARA ESTUDO

Atribuem a Otto Bismark a célebre frase: “Salsicha e lei é melhor não saber como é que é feito”; aparentemente, seguindo este conselho, a literatura disponível sobre o processo político brasileiro concentra-se, quase que exclusivamente nos aspectos externos ao parlamento.

“As instituições que regulam o processo decisório no Legislativo são ignoradas. Os poderes legislativos do presidente não são considerados e, da mesma forma, a estruturação dos trabalhos legislativos é deixada de lado. Para a literatura corrente, as relações Executivo–Legislativo dependerão sempre e exclusivamente do sistema partidário e das regras que regulam a competição eleitoral, e partidos desempenharão o mesmo papel no interior do Legislativo, independentemente dos direitos legislativos assegurados regimentalmente aos líderes partidários (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999, página 21).”

SANTOS (1995:459) afirma que a discussão pública sobre os limites e possibilidades da atividade parlamentar no Brasil quase sempre recomenda intervenções nos sistemas eleitoral e partidário sem investigar os determinantes internos do sistema decisório no Congresso. Contrariando esta tendência, FIGUEIREDO e LIMONGI (1995) centraram o seu foco de análise nos processos internos ao Congresso Nacional brasileiro, tendo constatado empiricamente um alto grau de disciplina partidária, o que

contradiz a tese de que a forma de governo e a legislação eleitoral e partidária são os únicos determinantes do comportamento parlamentar. O controle que os líderes exercem sobre a agenda dos trabalhos fornece as bases para a atuação disciplinada das bancadas, o que torna o comportamento em plenário coerente e previsível.

“... no Congresso Brasileiro, como nos demais parlamentos mundo afora, a manifestação do plenário é mediada por instituições parlamentares. Estas instituições têm efeitos sobre os resultados substantivos independentes daqueles que decorrem das escolhas eleitorais e de controles partidários extraparlamentares.” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1995: 517).

Para Figueiredo e Limongi, os traços institucionais do processo decisório, principalmente os que definem quem controla e como se controla a agenda legislativa, alteram a estrutura dos incentivos dos atores. Afirmam não ser necessário que a disciplina partidária seja gerada de fora, como se argumenta, por que, mesmo que a legislação eleitoral brasileira incentive os parlamentares a cultivar o voto pessoal, as políticas de cunho distributivista que garantem este tipo de conexão eleitoral dependem do acesso à arena decisória. O controle centralizado da agenda legislativa impede que esta estratégia seja a dominante, uma vez que o controle da agenda exercido pelos líderes partidários e pelo Executivo reduz as chances de sucesso do comportamento oportunista e individualista dos deputados. Qualquer deputado pode apresentar emendas contrárias ao interesse de seu partido, beneficiando sua clientela individual, porém, as chances desta emenda ser aprovada são mínimas. Em geral, o destino da emenda é decidido pelos líderes da maioria, e ao plenário resta ratificar esta decisão por votação simbólica. Esta visão a respeito do papel das lideranças partidárias é compartilhada por Olson.

FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) afirmam que nos sistemas presidencialistas nos quais o Executivo pode controlar a agenda do Legislativo, há uma centralização decisória e, portanto, os parlamentares individualmente têm pouca capacidade para participar do processo de tomada de decisões, restando-lhes votar contrária ou favoravelmente a uma agenda definida previamente sem a sua participação.

O Presidente brasileiro tem o poder exclusivo de iniciar legislação em determinadas áreas (se preferir o status quo, os parlamentares nada podem fazer), como também tem o poder de forçar unilateralmente a apreciação de matérias em determinados prazos (requerendo urgência), impedindo que as minorias “engavetem suas propostas”. FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) demonstram haver uma interdependência entre a preponderância legislativa do Executivo, o padrão centralizado dos trabalhos legislativos e a disciplina partidária. Os autores afirmam que o Executivo organiza o apoio à sua agenda legislativa em bases partidárias, de forma muito similar a regimes parlamentaristas, nos quais o Executivo distribui cadeiras ministeriais com o objetivo de obter apoio dos parlamentares. Partidos que recebem pastas são membros do governo e, portanto, seus membros devem votar a favor das iniciativas de interesse do Executivo no Congresso. Os líderes partidários, utilizando-se de suas prerrogativas regimentais, são capazes de garantir em plenário os acordos firmados com o governo.

“O Executivo domina o processo legislativo porque tem poder de agenda e esta agenda é processada e votada por um Legislativo organizado de forma altamente centralizada em torno de regras que distribuem direitos parlamentares de acordo com princípios partidários. No interior deste quadro institucional, o presidente conta com os meios para induzir os parlamentares à cooperação. Da mesma forma, parlamentares não encontram o arcabouço institucional próprio para perseguir interesses particularistas. Ao contrário, a melhor estratégia para a obtenção de recursos visando a retornos eleitorais é votar disciplinadamente.” (FIGUEIREDO e LIMONGI, 1999: 22-23).

Figueiredo e Limongi afirmam que a Constituição de 1988 não representou um retorno ao sistema vigente entre 1946 e 1964, principalmente no que se refere aos poderes legislativos do presidente. Há uma pouco notada continuidade legal entre o período autoritário e o atual no que se refere às normas que regulam as relações entre os poderes Executivo e Legislativo. O Executivo é o principal legislador de fato e de direito na Constituição de 1988, quem tem poderes para ditar a agenda dos trabalhos legislativos.

Entretanto, os poderes de agenda do Chefe do Poder Executivo não lhe permitem desconsiderar o Congresso, governando contra a vontade da maioria, mas influenciam a capacidade do Executivo de formar e manter maiorias. Talvez isso explique que num primeiro momento há uma grande fragmentação partidária, e em seguida um situacionismo generalizado, encontrado por ABRUCIO (1998a) nas Assembléias Legislativas estaduais. FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) entendem que os poderes legislativos do Presidente não devem ser vistos como armas para vencer resistências do Legislativo, mas influências sobre as preferências dos parlamentares. Um Presidente com amplos poderes legislativos é capaz de ditar a pauta e o ritmo dos trabalhos parlamentares, pode induzir os parlamentares à cooperação, contando ainda com recursos não legislativos provenientes do controle que exerce sobre os postos de governo (e, devemos acrescentar, sobre a máquina administrativa).

Em um fundamental estudo sobre o sistema político estadual, ABRUCIO (1998 a) encontrou um sistema ultrapresidencialista de governo, no qual o Executivo (principalmente o Governador) era o principal agente em todas as etapas do processo de governo, relegando à Assembléia Legislativa um plano secundário; com mecanismos de controle do Poder Público pouco efetivos, o que tornou os governadores um centro político incomparável em sua esfera de governo.

Segundo ABRUCIO, foram poucos os deputados que não aderiram ao situacionismo (participação formal na bancada de sustentação do governo), e a maneira de agir de todos os parlamentares era o governismo (apoio às iniciativas do Executivo), por ser impossível sobreviver politicamente sem os recursos controlados pelo Governador, que monopoliza os canais de distribuição dos recursos clientelísticos, necessários para a reeleição dos deputados. A Assembléia Legislativa representaria, para os deputados estaduais, apenas um canal privilegiado de comunicação com o Executivo. Portanto, depreende-se que os Governadores, após 1988, detêm o controle da agenda legislativa, e o esperado nas Assembléias seria a centralidade decisória, conforme proposto por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999).

As observações de Figueiredo e Limongi servirão de questão orientadora para este trabalho que segue nos próximos capítulos com a apresentação dos Regimentos Internos em cada contexto constitucional vivido pelo Legislativo paulista, desde a Assembléia Provincial, até a Assembléia em funcionamento em março de 2000.

Capítulo II

A Assembléia Provincial (1835 a 1889)

Em 15 de março de 1999, teve início a Primeira Sessão Legislativa da 14ª Legislatura da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, sendo considerada como Primeira Legislatura a iniciada em 1947. Porém, com exceção do período Pós-Revolução de 30 (1930 – 35), 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, através das Assembléias Provinciais. Estes poderes estavam elencados nos artigos 10, 11 e 12 da Lei das Reformas Constitucionais, transcritos a seguir:

Art. 10. Compete às mesmas Assembléias legislar:

I. Sobre a divisão civil, judiciária e eclesiástica⁵ da respectiva Província, e mesmo sobre a mudança da sua capital para o lugar que mais convier.

II. Sobre a instrução pública⁶ e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de medicina, os cursos jurídicos, academias atualmente existentes, e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que para o futuro forem criados por lei geral.

III. Sobre os casos e a forma por que pode ter lugar a desapropriação por utilidade municipal ou Provincial.

IV. Sobre a polícia e economia municipal, precedendo propostas das câmaras.

V. Sobre a fixação das despesas municipais e provinciais, e os impostos para elas necessários, contanto que estes não prejudiquem as imposições gerais do Estado. As câmaras poderão propor os meios de ocorrer às despesas dos seus Municípios.

VI. Sobre a repartição da contribuição direta pelos Municípios da Província, e sobre a fiscalização do emprego das rendas públicas provinciais e municipais⁷, e das contas da sua receita e despesa.

⁵ A Igreja Católica, durante o Império, estava atrelada ao Estado. Os deputados prestavam juramento de posse ao Bispo ou primeira autoridade eclesiástica. Em 1837, por exemplo, a Igreja, ressentia-se da falta de padres em São Paulo, por isso, os deputados provinciais determinaram o aumento da cônica (salário) e realização de concurso público. Segundo a Divisão de Acervo Histórico da Assembléia, todas as vagas foram preenchidas.

⁶ Uma lei do Império, que, apesar de nunca ter sido revogada, parece ter caído em desuso, é a lei que autoriza os professores a baterem moderadamente nos alunos quando todos os demais meios não fossem suficientes. Seria esta lei a primeira iniciativa paulista de defesa dos direitos humanos?

⁷ A função fiscalizatória presente no início da Assembléia voltava-se principalmente para a execução orçamentária, por isso, além do governador e do secretário de governo, somente o inspetor da tesouraria poderia participar das sessões em plenário. Todos os demais convocados compareceriam somente perante a comissão que tivesse solicitado sua presença.

As despesas provinciais serão fixadas sobre orçamento do Presidente da Província; e as municipais sobre orçamento das respectivas câmaras.

VII. Sobre a criação, supressão e nomeação para os empregos municipais e provinciais, e estabelecimento do seus ordenados.

São empregos municipais e provinciais todos os que existirem nos Municípios e Províncias, à exceção dos que dizem respeito à arrecadação e dispêndio das rendas gerais, à administração da guerra e marinha, e dos cargos de Presidente da Província, bispo, membros das relações e tribunais superiores, e empregados das faculdades de medicina, cursos jurídicos e academias, em conformidade da doutrina do § 2º deste artigo.

VIII. Sobre as obras públicas, estradas e navegação no interior da respectiva Província, que não pertençam à administração geral do Estado.

IX. Sobre a construção de casas de prisão, trabalho, correção e regimento delas.

X. Sobre casas de socorros públicos conventos e quaisquer associações políticas ou religiosas.

XI. Sobre os casos e a forma porque poderão os Presidentes das Províncias nomear, suspender, e ainda mesmo demitir os empregados provinciais.

Art. 11 Também compete às Assembléias Legislativas Provinciais:

I. Organizar os regimentos internos sobre as seguintes bases:

1ª Nenhum projeto de lei ou resolução poderá entrar em discussão sem que tenha sido dada para ordem do dia pelo menos 24 horas antes;

2ª Cada projeto de Lei ou Resolução passará, pelo menos, por três discussões;

3ª De uma a outra discussão não poderá haver menor intervalo do que 24 horas.

II. Fixar, sobre informação do Presidente da Província, a força policial respectiva.

III. Autorizar as Câmaras Municipais e o Governo Provincial, para contrair empréstimos com que ocorrerão às suas respectivas despesas.

IV. Regular a administração dos bens provinciais.

*V. Promover, cumulativamente com a Assembléia e o Governo Gerais, a organização da estatística da Província, a **catequese** e civilização dos indígenas, e o estabelecimento de colônias.*

VI. Decidir, quando tiver sido pronunciado o Presidente da Província, ou quem suas vezes fizer, se o processo deve continuar, e ele ser ou não suspenso do exercício de suas funções, nos casos em que pelas leis tem lugar a suspensão.

VII. Decretar a suspensão, e ainda mesmo a demissão do magistrado contra quem houver queixa de responsabilidade, sendo ele ouvido e dando-lhe lugar à defesa.

*VIII Exercer cumulativamente com o governo geral, nos casos e pela forma marcados no § 35 do art. 179 da constituição, o direito que esta concede ao mesmo governo geral.*⁸

IX. Velar na guarda da constituição e das leis na sua Província, e representar à Assembléa e ao Governo gerais contra as leis de outras Províncias que ofenderem os seus direitos.

Art. 12. As Assembléas provinciais não poderão legislar sobre impostos de importação, nem sobre objetos não compreendidos, nos dois precedentes artigos.

Segundo informações obtidas junto ao Acervo Histórico da Assembléa, as principais questões sobre políticas públicas na época eram relativas a transporte e mão-de-obra. Porém, diversas alterações foram feitas através da atuação do Legislativo provincial paulista: as polícias urbanas se especializaram e passaram a exigir exclusividade no porte de armas; os réus passaram a se defender diante de um júri popular e cumprir pena em moderna penitenciária; foram construídos modernos cemitérios, e os sepultamentos deixaram de ser feitos no interior das igrejas; os primeiros lampiões passaram a queimar óleo de mamona e de baleia nas vias públicas.

Assembléa Provincial de São Paulo instalou-se em 1835, composta por 36 membros⁹, eleitos da mesma maneira e pelos mesmos eleitores que os deputados da Assembléa Nacional, porém, com mandato bianual e direito à reeleição.

As eleições eram indiretas, “elegendo a massa dos cidadãos ativos em assembleias paroquiais, os eleitores de província, e estes os representantes da nação e províncias” (art. 90 da Constituição de 1824). O artigo 91 do mesmo texto legal estabelecia que:

Art. 91. Têm voto nestas eleições primárias:

*I - Os cidadãos brasileiros que estão no gozo de seus direitos políticos.*¹⁰

II - Os estrangeiros naturalizados.

O artigo 92 estabelece algumas exclusões:

⁸ Suspensão das formalidades que garantem a liberdade individual quando a segurança do Estado corresse perigo.

⁹ De acordo com informações da Divisão de Acervo Histórico da Assembléa Legislativa do Estado de São Paulo, nos primeiros anos da Assembléa Provincial, 20% do deputados eram padres, 30% militares, 40% advogados, havia também médicos e engenheiros; e a maioria dos deputados eram proprietários rurais.

¹⁰ Mulheres não eram consideradas cidadãos por motivos culturais, não legais (FAUSTO, 1999)

Art. 92. São excluídos de votar nas assembleias paroquiais:

I - Os menores de vinte e cinco anos, nos quais se não compreendem os casados e oficiais militares que forem maiores de vinte e um anos, os bacharéis formados e clérigos de ordens sacras.

II - Os filhos-famílias, que estiverem na companhia de seus pais, salvo se servirem ofícios públicos.

III - Os criados de servir, em cuja classe não entram os guarda-livros e primeiros caixeiros das casas de comércio, os criados da casa imperial que não forem de galão branco, e os administradores das fazendas rurais e fabricas.

IV - Os religiosos e quaisquer que vivam em comunidade claustral.¹¹

V - Os que não tiverem de renda líquida anual cem mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou empregos.

Quem não pudesse votar nas assembleias primárias, não poderia ser eleitor para escolher os deputados, nem se candidatar. Além disso, deveriam ter renda líquida anual superior a duzentos mil réis por bens de raiz, indústria, comércio ou emprego, e não poderiam ser libertos ou criminosos.

Para se candidatar a deputado, além de ser eleitor, deveriam ter quatrocentos mil réis de renda líquida, não poderiam ser estrangeiros naturalizados, ou professar religião diversa da do Estado (Católica Apostólica Romana).

PRERROGATIVAS E DEVERES DOS DEPUTADOS

Já havia, na época, o instituto da imunidade parlamentar, porém restrito, por que os membros das Assembleias Provinciais eram invioláveis apenas pelas *opiniões que emitiam no exercício de suas funções*.

Os membros das Assembleias Provinciais recebiam diariamente, durante o tempo das sessões ordinárias, extraordinárias e das prorrogações, um subsídio pecuniário marcado pela Assembleia Provincial na primeira sessão da legislatura antecedente (até

¹¹ Padres poderiam ser votantes (eleitoras de primeiro grau), eleitores (que elegiam os deputados) e deputados.

março de 2000, o subsídio dos deputados, bem como o do governador, também era fixado na legislatura antecedente, porém, na última sessão legislativa, muitas vezes após a divulgação do resultado das eleições). Quando moravam fora do lugar da sua reunião, tinham direito a uma indenização anual para as despesas de ida e volta, marcada pelo mesmo modo, e proporcional à extensão da viagem (na primeira legislatura, tanto o subsídio como a indenização, foram marcados pelo Presidente da Província).

Os membros das Assembléias provinciais que fossem empregados públicos não poderiam exercer o seu emprego, nem acumular ordenados, durante as sessões, porém poderiam optar entre o ordenado do emprego e o subsídio de membro das Assembléias.

A ASSEMBLÉIA PROVINCIAL EM FUNCIONAMENTO

As suas Sessões eram anuais e duravam dois meses, podendo ser prorrogadas a critério somente do Presidente da Província. Ou seja, não tinham autonomia para se autoconvocar, o que, aliado à pauta restrita pelo Estado unitário, pode demonstrar a fraqueza desta Casa Legislativa.

A nomeação dos respectivos Presidentes, Vice-Presidentes e secretários, verificação dos poderes de seus membros, juramento, sua polícia e economia interna; eram feitas na forma dos seus regimentos. Não havia justiça eleitoral, portanto durante todo o Império e Primeira República, a Assembléia se reunia em sessões preparatórias para a verificação dos poderes (confirmar a legalidade da eleição de seus membros). Grande parte dos Regimentos Internos desses períodos (1835-1930) era dedicada às Sessões Preparatórias.

Para a verificação dos poderes de seus membros, a Assembléia reunia-se três dias antes da Sessão de Instalação (em 1863, passou a reunir-se 06 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 votados¹²).

Deve-se ressaltar que, a partir de 1859, caso a Assembléia 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. O cidadão não tinha qualquer garantia de que o seu voto fosse computado para o candidato que tivesse escolhido, nem de que, se este fosse eleito, poderia assumir suas funções.

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, 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 subsistia).

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.

¹² Garantia de voz às minorias? De qualquer forma, é um grande avanço democrático, se comparado com o critério anterior, que garantia grande discricionariedade ao presidente ocasional.

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 há 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, era marcada para o dia seguinte a hora da missa do Espírito Santo e o juramento. 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. Concluindo o sacrifício, sendo no começo da legislatura, o celebrante tomava o juramento de todos os deputados presentes, sendo o Presidente o primeiro a prestá-lo, pondo a mão direita sobre o missal, e repetindo 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 subsequentes às da 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

As sessões ocorriam em todos os dias salvo domingos e feriados, tendo início às 10 horas da manhã, com duração de quatro horas, podendo ser prorrogada 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 desaprovação 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. Não sendo ainda obedecido, deveria mandar prender os perturbadores e os remeter com informação ao juiz de paz, para que lhes fosse aplicada “*a pena imposta aos que desobedecerem as autoridades legítimas, e impedem o seu exercício*”. Todas as vezes que o Presidente não conseguisse facilmente restabelecer a ordem, poderia suspender ou levantar a sessão. Funciona basicamente desta maneira até o fim do período estudado (março de 2000).

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, 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 março de

2000, 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 tivesse obtido licença dele por enfermidade.

Durante as sessões, além dos deputados, ninguém poderia ser admitido na sala, exceto o Presidente da Província e o seu Secretário de Governo, 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 extraíndo 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, a Assembléia (a coletividade) decidia. 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. Esta ordem de trabalho poderia ser alterada por deliberação da Assembléia.

Findas as quatro horas, e concluída a votação, 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 esta circunstância. O secretário do Governo e o inspetor da fazenda poderiam falar mais todas as vezes necessárias para informar.¹³

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 (esta forma de organização permanece até hoje, mas os oradores se inscrevem previamente em livro próprio).

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; neste caso, qualquer deputado poderia requerer “ordem” e o Presidente por si mesmo poderia interrompe-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.

¹³ O Executivo tinha grande influência sobre o Legislativo: somente o Executivo poderia convocar a Assembléia extraordinariamente, poderia requerer a realização de sessão secreta; e poderia usar da palavra quantas vezes julgasse necessário em uma discussão.

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 o não o fizesse, o Presidente, a juízo da Assembléia, reprenderia 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 através 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 aprovado na primeira, segunda ou terceira discussão, seria rejeitado, e não poderia ser novamente oferecido no período da mesma sessão (em 1999, um projeto considerado rejeitado, somente pode ser reapresentado se apoiado pela maioria dos membros da Assembléia).

A Mesa Diretora

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, e 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 votação¹⁴; 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 seguinte¹⁵.

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

¹⁴ 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.

¹⁵ Estabelecer a pauta da sessão seguinte.

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; 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

As Eleições Internas à Assembléia

As eleições 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. As eleições internas à Assembléia guardavam grande semelhança com as eleições para a escolha dos deputados que ocorriam durante o Império e Primeira República, descritas por Victor Nunes Leal (1949, capítulo VI). 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.

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 (porém não os deputados provinciais).

As Comissões

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.

As comissões ordinárias eram:

I - Fazendas

II - Comércio, indústria, compreendendo estradas e mais obras públicas.

- III - Constituição, justiça e força policial
- IV - Eclesiástica.
- V - Câmaras municipais.
- VI - Contas e orçamentos das câmaras municipais.
- VII - Instrução e educação, e de catequese e civilização dos índios
- VIII - Estatística.
- IX - Redação.

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.

Os pareceres de comissões deveriam conter distintamente o relatório e a conclusão, e só esta era objeto de deliberação. Quando a conclusão do parecer fosse um Projeto de Lei, ou Resolução ou Representação aos supremos poderes, o projeto seria considerado objeto de deliberação para entrar na ordem dos trabalhos, independente de discussão. Se propusesse emenda, assentimento a um projeto, posturas, ou contas das Câmaras, entraria em discussão com a matéria primária. Se fosse um requerimento, proposição de ordem, de economia da casa, ou assentimento a ele, entraria logo em discussão e votação. Se fosse outra a conclusão, seria votado não havendo quem quisesse impugná-lo, ou meditar sobre, caso contrário, ficaria para entrar na ordem dos trabalhos.

O Processo Legislativo

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 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 discutiria se o projeto caberia nas atribuições da Assembléia, e se seria útil. Somente eram admitidas emendas gerais, que alterassem todo o projeto, e neste caso também se debateria a preferência, votando-se afinal 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. Afinal, era votado e 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 esta regra persiste: caso um veto do Governador seja “derrubado”, e o Governador se negue a sancionar a lei, o Presidente da Assembléia deve promulgá-lo em 48 horas.

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.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Um deputado que tivesse exercendo o seu mandato durante a Décima Quarta Legislatura (1999-2003), que por acaso entrasse em uma sessão da Assembléia Provincial (após a sua instalação) não teria grandes dificuldades de adaptação por que, uma vez instalada (após a verificação de poderes e o juramento ao Bispo), os ritos das sessões, como usar da palavra e os sistemas de votação são muito similares (apesar de haver um painel eletrônico desde 1995, quando este não está em funcionamento o sistema de votação é similar ao do Império). O deputado da Décima Quarta Legislatura estranharia a presença do Secretário da Província em plenário, participando das discussões, bem como a duração da Sessão Legislativa, de dois meses.

Uma outra diferença é o fato das sessões ocorrerem atualmente no período da tarde (no Império ocorriam pela manhã), bem como a inexistência de tempo disponível para ocupar a Tribuna para versar sobre assunto de sua livre escolha (no Império, a Tribuna era ocupada somente durante as discussões, para tratar especificamente da matéria que se encontrasse em pauta).

O controle prévio das proposições é feito pelo Presidente da Assembléia, na Décima Quarta Legislatura, mas no Império, este era feito pelo Plenário, na primeira discussão. Durante o Império, qualquer proposição necessitaria de apoio de mais

cinco deputados, ao passo que em 2000, desde que não se tratasse de Proposta de Emenda à Constituição (que necessita de 32 assinaturas), qualquer deputado individualmente pode apresentar suas propostas, apesar do leque de atuação legislativa ser mais restrito que na Assembléia Provincial, quando o Brasil não era uma Federação. A Assembléia Provincial poderia propor leis que criassem, modificassem, suprimissem e nomeassem funcionários provinciais e municipais, bem como fixar o efetivo da força policial.

A Assembléia da Província de São Paulo teve um importante papel para a vinda dos imigrantes à São Paulo, garantindo o financiamento à colonização desde 1840, subsidiando passagens e abrigando os estrangeiros em trânsito. E a primeira iniciativa desta Assembléia foi a criação de um jornal oficial para a Província.

Capítulo III

Da Proclamação da República ao Estado Novo (1889 a 1937)

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 votos.

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 esta 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.

AS ELEIÇÕES DURANTE A PRIMEIRA REPÚBLICA

Eram considerados eleitores os brasileiros natos ou naturalizados, maiores de vinte e um anos, que se alistassem na forma da lei. Não poderiam alistar-se eleitores:

- I - os mendigos;
- II - os analfabetos (requisito que excluía a massa da população do direito de votar);
- III - as praças de pré, excetuados os alunos das escolas militares de ensino superior;
- IV - os religiosos de ordens monásticas, companhias, congregações ou comunidades de qualquer denominação, sujeitos a voto de obediência, regra ou estatuto que importasse renúncia da liberdade individual.

Não havia mais o voto censitário, mas a necessidade do cidadão provar que poderia garantir a sua subsistência e que era alfabetizado. As mulheres continuaram não sendo consideradas cidadãs, portanto não tinham direito a voto por motivos culturais.

As condições de elegibilidade para o congresso estadual eram:

- I - ter o exercício dos direitos políticos e estar qualificado eleitor;
- II - ter tido domicílio no estado, dentro dos três últimos anos anteriores à eleição (a partir de 1905, quatro anos);
- III - não exercer autoridade que se estenda sobre todo o território do estado; (em 1905 esta disposição desapareceu)
- IV - não exercer qualquer função do poder judiciário. (em 1905 deixou de existir este requisito)

Os deputados deveriam ter mais de 25 anos, e os senadores 35 anos de idade.

A partir de 1905, a eleição para os deputados estaduais passou a ser distrital, e o estado foi dividido em dez distritos, cada um com cinco deputados. A eleição para senador e Presidente e Vice-Presidente da Província continuou a ter o território do estado como circunscrição única.

A figura do suplente desaparece e, no caso de vaga, havia nova eleição em quarenta dias (a disposição de se chamar os suplentes mais próximos durante o Império deixa de existir).

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. O Presidente da Província perde a atribuição de requerer sessão secreta.

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.

PRERROGATIVAS E DEVERES DOS DEPUTADOS

A imunidade parlamentar expandiu-se: os membros do Congresso passaram a ser invioláveis pelas opiniões e votos que emitissem no exercício do mandato (durante o Império, era somente no exercício de suas funções), não podendo, durante o mandato, qualquer senador ou deputado ser preso sem prévia licença da respectiva câmara, exceto em flagrante delito. Se a câmara não autorizasse, o processo era suspenso, a menos que o acusado preferisse julgamento imediato.

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*”.

Não se poderia acumular cargos de senador e deputado, ou exercer quaisquer outras funções durante as sessões legislativas. Além disso, com exceção de acesso ou promoção legal, os membros do Congresso não poderiam receber do poder Executivo, federal ou do estado, emprego ou comissão remunerados, nem com ele celebrar contratos; tampouco poderiam ser presidentes ou diretores de bancos, companhias ou empresas que gozassem favores do governo do estado; ou mudar o

domicílio para fora do estado, sob pena de perderem o mandato. Em 1921, passou a ser vedado aos deputados e senadores estaduais o exercício de mandato eletivo federal.

O Congresso fixava, no fim de cada legislatura, além da ajuda de custo, o subsídio que os deputados e senadores receberiam na legislatura seguinte (o que se mantém até o final do período estudado), de mesmo valor para deputados e senadores.

Neste período existiram três regimentos internos: da Câmara dos Deputados, do Senado estadual e do Congresso Estadual. Apesar de serem muito semelhantes entre si, o único analisado, para fins deste trabalho, é o da Câmara dos Deputados, uma vez que é o único ao qual o Regimento da Assembléia de 1935 faz referência.

Câmara dos Deputados

A Câmara compunha-se de deputados eleitos na proporção de um para quarenta mil habitantes, ou fração superior à metade deste número, até o máximo de cinquenta (a partir de 1921, o número de deputados passou a ser sessenta). À Câmara dos Deputados competia privativamente a iniciativa: das leis de impostos; da fixação da força pública (até 1905, esta fixação era feita sob informação do Presidente do Estado); da discussão dos projetos de lei oferecidos pelo Poder Executivo. Também competia privativamente à Câmara, a declaração da procedência ou improcedência da acusação contra o Presidente do Estado.

Sessão Preparatória

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. Esta 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. Desta eleição não poderiam participar os deputados que tivessem tido a sua eleição contestada, que podiam somente discutir sua eleição perante as comissões ou a Câmara, conforme já ocorria durante o Império.

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. Estas listas (parecer da Comissão) eram submetidas a votação e, caso aprovadas, eram eleitos, por maioria, os membros de duas Comissões de 05 membros cada, às quais cabia o inquérito das eleições dos deputados (a primeira comissão analisava os casos dos deputados dos 5 primeiros distritos eleitorais, e a segunda, os deputados do 6º ao 10º distritos). 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 destas 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 Leal (1949, pg. 229) 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

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.

Ao Presidente competia: abrir e levantar as sessões; mandar ler e assinar os atos, decretos e resoluções da Câmara; dar a palavra aos deputados, não permitindo divagações ou incidentes estranhos ao assunto; estabelecer o objeto da discussão e o ponto sobre o que deveria recair a votação; anunciar o resultado das votações, impor silêncio e advertir o deputado que houvesse cometido excesso; advertir o orador quando se desviasse da questão ou infringisse o regimento; chamá-lo à ordem quando faltasse à consideração devida à Câmara ou a qualquer de seus membros, e retirar-lhe a palavra quando não fosse atendido; suspender e levantar a sessão, quando não pudesse manter a ordem ou as circunstâncias o exigissem; receber o compromisso dos deputados que não tivessem tomado assento na sessão de abertura do congresso; designar os trabalhos que deveriam formar a ordem do dia da sessão seguinte; nomear substitutos, em caso de falta ou impedimento, para os membros efetivos das comissões; nomear as comissões especiais para os casos em que a Câmara resolvesse que fossem nomeadas; e convocar sessão extraordinária sempre que o entendesse, ou mais que cinco deputados o reclamassem.

O Presidente não poderia oferecer projetos, indicações e requerimentos, nem discutir e votar, sem deixar a cadeira da presidência; votando, porém, sem deixar a cadeira, nos escrutínios secretos, nas votações nominais e nos casos de empate.

Ao Primeiro Secretário competia: fazer a chamada pela lista nominal de deputados que tivessem prestado compromisso, antes de abrir-se a sessão, e em qualquer ocasião que fosse preciso; ler na hora do expediente o sumário do conteúdo dos ofícios e petições que tivessem sido dirigidos à Câmara e a íntegra de todos os projetos, requerimentos, indicações, pareceres e redações; ler os projetos que entrassem na ordem do dia antes de serem dados para votação, se não estivessem impressos, bem como as emendas que fossem oferecidas e quaisquer requerimentos; assinar depois do Presidente os atos, decretos e resoluções da Câmara; fiscalizar os trabalhos e despesas da Secretaria; fazer a inscrição dos deputados pela ordem que pedissem a palavra; tomar nota das vezes que cada deputado ocupasse a tribuna; e ocupar a presidência na ausência do Presidente e do Vice-Presidente.

Ao Segundo Secretário competia: fiscalizar a redação das atas, que eram lavradas por um oficial da secretaria, e fazer sua leitura quando tivessem de ser dadas para discussão (durante o Império, deveria lavar a ata pessoalmente); fazer guardar em boa ordem todos os papéis; assinar depois do Primeiro Secretário os atos, decretos e resoluções da Câmara; lavar e ler as atas das sessões secretas; contar os votos em todas as votações, e substituir o 1º Secretário em seus impedimentos.

Não estando presente nenhum dos membros da Mesa ou seus substitutos, os trabalhos seriam dirigidos pela Mesa que fosse aclamada na ocasião. Na falta dos secretários e seus substitutos, o Presidente poderia convidar qualquer deputado presente para os substituir.

Comissões

As Comissões permanentes eram:

- I - Justiça, Constituição e Poderes (reconhecimento da eleição dos deputados)
- II - Fazenda e Contas (responsável pela elaboração do Orçamento)

- III - Instrução Pública (responsável por assuntos atinentes ao ensino público)
- IV - Higiene Pública (Saúde Pública)
- V - Comércio, Indústria e Obras Públicas (responsável também por transporte fluvial, ferroviário e comunicação postal e telegráfica)

Em 1922, esta comissão foi dividida em duas: Obras Públicas, Viação e Aviação; e Comércio e Indústrias, que passou a ser a sexta comissão.

- VI - Agricultura, Colonização e Imigração, Minas e Terras Devolutas
- VII - Estatística, Divisão Civil e Judiciária
- VII - Redação

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 relator daquela reunião, disposição mantida no Regimento até o fim do período estudado.

Era prevista a instalação de Comissões especiais, por ordem do Presidente, com número de membros variável e prazo definido para o encerramento de seus trabalhos.

Os projetos de deputados somente tramitariam nas comissões a requerimento do autor, ou a requerimento de qualquer deputado (neste caso sujeito a discussão e votação), ou se versassem sobre criação de escolas, municípios, comarcas, distritos de paz, passagem de fazendas ou sítios de um município para outro, que obrigatoriamente deveriam passar por uma comissão. Os Projetos de Lei ou Resolução do Senado, iam diretamente para a comissão pertinente, e entravam em plenário em 2ª discussão com o parecer da Comissão.

Um projeto ou indicação que não tivesse recebido parecer após oito dias de sua entrada em uma comissão, a requerimento de qualquer deputado, poderia entrar na ordem do dia a menos que as comissões requeressem a prorrogação de prazo para sua deliberação.

Caso um membro de uma comissão se ausentasse, cabia ao Presidente da Câmara nomear um substituto, ou proceder a nova eleição em caso de renúncia ou impedimento total.

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

O Processo Legislativo

O Regimento não seria alterado sem parecer da comissão de polícia (Presidente, 1º e 2º Secretários) e votação da Câmara.

As emendas às proposições deveriam se referir diretamente à matéria do projeto, caso contrário seriam destacadas para constituírem projeto em separado, sujeito às regras comuns.

O quorum mínimo para discussão de proposições era de 10 deputados (20% do total de membros), passando a 15 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 3 discussões, apesar de não mais haver esta 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.

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, se o aprovasse, o remeteria 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.

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 prevalecesse, 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 Congresso 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 Congresso. Até o fim do período estudado, as reformas constitucionais continuavam sendo promulgadas pela Mesa Diretora da Assembléia.

Em 1911, surgem nas constituições artigos específicos sobre a elaboração orçamentária:

“Artigo 58. A lei do orçamento não conterà disposições estranhas à fixação da despesa e ao cálculo da receita do Estado.

Parágrafo 1.º Não se compreendem nesta conclusão:

- a) a autorização para abertura de créditos suplementares;*
- b) a autorização para operações de crédito como antecipação de receita;*
- c) a determinação do destino a dar ao saldo do exercício financeiro, ou do modo de preencher o déficit que se verificar na arrecadação da receita.*

Parágrafo 2.º As disposições da lei de orçamento não vigorarão além do respectivo exercício financeiro.”

Para a lei orçamentária, o Projeto deveria permanecer três dias sobre a mesa para oferecimento de emendas, sendo depois aberta a discussão.

Senado

O senado compunha-se de senadores eleitos na proporção de um para dois deputados, com mandato de seis anos, renovando-se por metade, trienalmente (a partir de 1905, o mandato de senador passa a ser de nove anos, renovando-se pela terça parte trienalmente).

Competia privativamente ao Senado julgar o Presidente do Estado e os demais funcionários designados na constituição, não podendo proferir sentença condenatória senão por dois terços dos votos presentes, nem impor outras penas além da perda do cargo e incapacidade para outro qualquer, sem prejuízo da ação da justiça ordinária contra o condenado. A partir de 1905, adquire competência privativa para deliberar sobre os recursos dos atos e deliberações das municipalidades.

Congresso

Competia ao congresso, além da atribuição geral de fazer leis, suspendê-las, interpretá-las e revogá-las. Além disso:

- 1.º) orçar anualmente a receita e despesa do Estado;
- 2.º) fixar anualmente a força pública do Estado;
- 3.º) fixar a despesa e orçar a receita do Estado anualmente;
- 4.º) regular a arrecadação, contabilidade e administração das rendas, e fiscalização das despesas públicas, criando para esse fim as repartições necessárias¹⁶;
- 5.º) estabelecer a divisão política, administrativa e judiciária do Estado;
- 6.º) deliberar a respeito da incorporação de outro Estado ou território ao de São Paulo;
- 7.º) celebrar ajustes e convenções sem caráter político com outros Estados, bem como aprovar os que houverem sido celebrados pelo poder executivo;¹⁷
- 8.º) decretar:
 - a) a organização da força pública do estado;
 - b) a organização judiciária e leis do processo;
 - c) o regime eleitoral;
 - d) o regime municipal;
 - e) o regime penitenciário;
 - f) a organização administrativa e policial (a partir de 1905)
- 9.º) criar e suprimir empregos e fixar-lhes as atribuições e vencimentos;
- 10.º) marcar o subsídio dos membros do Congresso e os vencimentos do Presidente, Vice-Presidente e Secretários de Estado;
- 11.º) legislar sobre:
 - a) terras públicas e minas situadas no estado;
 - b) próprios do estado;
 - c) ensino primário, secundário, superior e profissional que será em todos os graus podendo o ensino secundário, superior e profissional ser ministrado por indivíduos ou associações subvencionados ou não pelo estado;
 - d) serviços de correios e telégrafos não pertencentes aos poderes federais;
 - e) licenças e aposentadorias, a partir de 1905, não podendo concedê-las a funcionários determinados;

¹⁶ Como as políticas públicas de âmbito estadual estavam em seus primórdios, e o Estado de São Paulo vivia uma grande expansão econômica e populacional, o grau de intervenção do Legislativo é ampliado; neste caso, criou a estrutura administrativa para a execução das políticas públicas.

¹⁷ A partir de 1905, passa a ter a seguinte redação: “autorizar ajustes e convenções sem caráter político com outros Estados, bem como resolver sobre os que houverem sido celebrados pelo poder executivo”.

f) higiene, assistência pública, migração, colonização e estatística (a partir de 1905);

g) obras públicas, estradas, ferrovias, aviação, canais e navegação no interior do estado (a partir de 1921).

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Durante a Primeira República, o Estado de São Paulo foi bastante poderoso no sistema político nacional e o Poder Legislativo paulista era bastante poderoso frente ao Executivo. A pauta do Congresso paulista durante a Primeira República foi substantiva para a população paulista: dentre os diversos temas tratados, encontramos: a criação de um juizado especial para menores; a criação do Instituto Biológico; o estabelecimento de um manicômio judiciário; postos de salvamento nas praias; escolas noturnas para operários; criação de escolas mistas; iluminação e bondes elétricos; crematório; Faculdades de Medicina e Engenharia; redes de esgotos; diversas obras viárias, como a Avenida Paulista; criação de vilas operárias; e diversos teatros e museus. Em 1914, com a aprovação do Projeto de Lei n.º 49, pela primeira vez as mulheres puderam ingressar no funcionalismo público, ainda que restritas a cargos administrativos, impedidas de assumir qualquer cargo de “autoridade”.

Um deputado da Assembléia Legislativa Imperial que participasse da Câmara de Deputados paulista entre 1891 e 1930, verificaria que cada deputado individualmente dispunha de bastante margem de ação política, podendo apresentar propostas para os mais diversos temas e mesmo criar órgãos executivos e judiciais.

A verificação de poderes tornou-se mais complexa, e o único partido com representação no Congresso era o Partido Republicano Paulista – PRP, e a imunidade parlamentar se expandiu, prevalecendo durante o exercício do mandato.

Em 1921, foi instituído um Tribunal de Contas para liquidar as contas da despesa e receita e despesa e verificar a sua legalidade antes de serem prestadas ao Congresso. Os membros deste tribunal eram nomeados pelo Presidente do Estado com

aprovação do Senado e somente perderiam seus cargos em virtude de sentença. Porém, este Tribunal desaparece do texto constitucional até 1947.

Um deputado com mandato na Décima Quarta Legislatura, iniciada em 1999, verificaria a ampla competência legislativa de seus antecessores, principalmente por não haver iniciativa exclusiva (do Chefe do Executivo e dos Tribunais), e pelas amplas competências estaduais. Havia, ao menos formalmente, uma total separação de poderes, e o Executivo dispunha de poucos poderes legislativos (iniciar legislação e solicitar nova discussão). Além disso, o grande órgão decisório da Câmara dos Deputados era o Plenário, a quem competia tomar a maioria das decisões.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DOS ANOS 30

Em 1930, foram fechadas as casas legislativas estaduais. Os Presidentes dos Estados foram substituídos por interventores, e restringiu-se a autonomia dos Estados. Em 1932 São Paulo insurgiu-se contra a União, através da Revolução Constitucionalista. São Paulo foi derrotado, mas em 1933, o governo provisório realizou eleições para a Assembléia Nacional Constituinte.

A Constituição de 1934 estabeleceu uma República Federativa e, em 1935, os legislativos estaduais voltam a funcionar unicameralmente, como Assembléias Legislativas, mas por pouco tempo, uma vez que em 1937 foram novamente fechadas, sendo reabertas somente em 1947 quase dez anos depois.

Diversas mudanças ocorreram, entretanto, neste breve período. Surgiu o pluripartidarismo, passaram a existir os deputados classistas (eleitos indiretamente), representantes dos operários, dos camponeses, bem como as primeiras deputadas mulheres.

O Governo Central conquista grande parcela de poder em detrimento dos estados-membros da federação que passam a poder 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).

O Poder Legislativo era exercido pela Assembléia Legislativa, constituída por deputados do povo e deputados das organizações profissionais, sendo sessenta o número dos deputados do povo, eleitos mediante sistema proporcional (mais uma inovação) e sufrágio universal, igual e direto; e quinze, os deputados das organizações profissionais, eleitos por sufrágio indireto daquelas associações, sendo quatro da lavoura e pecuária, quatro da indústria, quatro do comércio e transportes, um dos funcionários públicos, um das profissões liberais e um da imprensa, durando quatro anos cada legislatura.

As Eleições¹⁸

Foi criada a Justiça eleitoral, constituída pelo Tribunal Superior Eleitoral e os Tribunais Regionais estaduais. Os estados perderam, portanto, sua autonomia em matéria de legislação eleitoral. O sistema proporcional vinculou a obtenção das vagas aos partidos (apesar da possibilidade da apresentação de candidaturas avulsas, independentes de filiação partidária), garantindo a representação das diversas correntes de opinião existentes na sociedade, diferente da Primeira República, quando o Partido Republicano Paulista ocupava a totalidade das cadeiras da câmara e do senado estaduais. Havia dois turnos simultâneos: proporcional no primeiro e majoritário no segundo.

O pluripartidarismo teve reflexos sobre o regimento interno da Assembléia Legislativa: em todas as comissões, cuja composição era formada através de escrutínio secreto, procurava-se assegurar, tanto quanto possível, a representação das correntes de opinião definidas na Assembléia.

O voto passou a ser secreto e obrigatório (exceto para as mulheres). O alistamento era automático para os homens e mulheres que exercessem função pública remunerada, profissionais liberais diplomados, comerciantes com firma registrada,

¹⁸ Grande parte das informações obtidas sobre a eleição e composição da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo foram obtidas em: São Paulo (Estado), Assembléia Legislativa. *Legislativo Paulista: Parlamentares 1835 – 1998*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1998.

membros de sindicatos reconhecidos oficialmente e reservistas de primeira categoria do Exército e da Marinha, licenciados nos anos anteriores.

O deputado do povo deveria ser brasileiro nato, eleitor, maior de vinte e cinco anos e residente no estado há mais de dez. Já os representantes de organizações profissionais eram dispensados do prazo de residência no estado, mas deveriam ser membros de uma associação de grupo que os elegessem.

PRERROGATIVAS E DEVERES DOS DEPUTADOS

A remuneração dos deputados continuou sendo fixada em uma legislatura para a seguinte, tradição que já vinha desde o Império.

A imunidade parlamentar foi ainda mais estendida: em nenhuma responsabilidade, civil ou criminal, poderiam incorrer os deputados, por suas opiniões, palavras e votos, no exercício do mandato.

Com a criação da Justiça eleitoral, surge a distinção entre o momento da diplomação e a posse dos deputados nas vedações constitucionais às suas ações. O artigo 13 estabelecia que:

Art. 13 - Nenhum deputado poderá:

I - desde expedição do diploma:

a) - celebrar contrato com a administração federal, estadual, ou municipal;

b) - aceitar cargo, comissão, ou emprego público remunerado, salvo missão diplomática, ou comissão do Estado no exterior, precedendo licença da Assembléia;

c) - patrocinar causas contra a União, o Estado ou o Município;

d) - pleitear interesses privados perante a administração pública, como advogado, ou procurador;

II - desde a posse:

a) - ser diretor, proprietário, ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, concessão, isenção, ou favor, em virtude de contrato com a administração pública;

b) - acumular o mandato com outro de caráter eletivo.

Parágrafo 1.º - Durante as sessões, o deputado, que for funcionário civil ou militar, contará, por duas legislaturas, no máximo, tempo para promoção, aposentadoria, ou reforma e só receberá dos cofres públicos ajuda de custo e subsídio, sem outro qualquer provento do cargo de que seja titular.

Parágrafo 2.º - No intervalo das sessões, poderá reassumir o cargo com as vantagens correspondentes.

Parágrafo 3.º - A infração deste artigo implica a perda do mandato, cabendo à Justiça Eleitoral decretá-la, mediante provocação do Presidente da Assembléia, de qualquer deputado, ou eleitor, assegurada plena garantia à defesa.

Parágrafo 4.º - É permitida a acumulação do exercício do mandato com o do magistério secundário, ou superior, havendo compatibilidade de horário.

Parágrafo 5.º - As proibições constantes do n.º I, letras a, c e d, se estendem ao primeiro suplente.¹⁹

Parágrafo 6.º - Os membros da Assembléia, nomeados Secretários de Estado, não perdem o mandato, sendo substituídos, enquanto exercerem o cargo, pelos suplentes respectivos.

Art. 14 - Importa em renúncia do mandato a ausência do deputado às sessões, durante três meses consecutivos, sem causa justificada e, bem assim, a mudança de domicílio para fora do Estado.

Art. 15 - Para substituir ao deputado que falecer, renunciar, ou perder o mandato, convocar-se-á o suplente, na forma da lei eleitoral.

Parágrafo 1.º - Se não houver suplente, proceder-se-á a nova eleição, salvo se a vaga ocorrer nos três últimos meses da legislatura.

Parágrafo 2.º - Quando o afastamento do deputado não importar em perda do mandato, será convocado o suplente, se o houver.

AS ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

À Assembléia competia fazer leis, alterá-las e revogá-las (não mais podendo interpretá-las) dentro dos limites das atribuições conferidas aos estados pela Constituição federal e especialmente:

1 - decretar leis orgânicas, para a execução completa da Constituição;

2 - fixar, anualmente, a despesa e orçar a receita do Estado,

¹⁹ Volta a figura do suplente, que havia desaparecido durante a Primeira República

*podendo reduzir, nunca aumentar, a despesa global proposta;*²⁰

3 - legislar sobre impostos e taxas;

4 - autorizar e aprovar acordos e convenções com a União e outros Estados.

*5 - criar e suprimir cargos públicos estaduais, fixando-lhes as atribuições e vencimentos, respeitado o disposto no art. 95;*²¹

6 - solicitar a intervenção federal.

7 - autorizar a intervenção nos Municípios

*8 - anular as leis, resoluções e atos municipais, nos casos do art. 76;*²²

9 - cassar o mandato de prefeitos;

10 - fixar, anualmente, o efetivo da Força Pública, nos termos do artigo 19, Parágrafo Único.

*11 - eleger o governador, no caso do artigo 28, Parágrafo 1.º;*²³

12 - fixar o subsídio do Governador, Secretários de Estado e membros da Assembléia, bem como a ajuda de custo destes últimos;

13 - Dar posse ao Governador eleito, conhecer da sua renúncia, conceder-lhe, ou recusar-lhe licença para interromper o exercício das funções, ou para se ausentar do Estado, por mais de trinta dias;

14 - autorizar a aquisição e a alienação de bens imóveis, bem como a desapropriação, por necessidade, ou utilidade pública;

15 - julgar as contas anuais do Governador;

16 - decretar a acusação do Governador, nos crimes de responsabilidade e a dos Secretários de Estado, nos crimes conexos;

17 - eleger, entre os seus membros, os cinco juizes do Tribunal Especial e os dois da Junta Especial de Investigação (para apuração dos crimes de responsabilidade do Governador e dos secretários de Estado)

18 - autorizar o Governador a fazer operações de crédito;

19 - conceder licença para processar criminalmente seus membros.

20 - legislar sobre:

²⁰ A iniciativa da lei orçamentária passa a ser exclusiva do Governador do Estado, e os parlamentares tinham, então, uma nova restrição à sua atuação: suas alterações à proposta inicial não poderiam mais aumentar a despesa inicialmente prevista, o que pode ser decorrente de uma preocupação com o déficit público.

²¹ Art. 95 - Nenhum encargo se criará ao Tesouro do Estado, ou dos Municípios, sem atribuição de recursos suficientes para lhe custear a despesa

²² Art. 76 - As leis resoluções e atos municipais poderão ser anuladas pela Assembléia, por sua iniciativa, ou mediante recurso de qualquer cidadão:

²³ Art. 28 - A eleição do Governador, por sufrágio universal, direto e secreto e maioria de votos, realizar-se-á noventa dias antes de findar o quadriênio.

Parágrafo 1.º - Se ocorrer vaga, durante o quadriênio, a Assembléia, dentro em trinta dias, elegerá o substituto do Governador, por voto secreto e indevassável e maioria absoluta. Não obtendo nenhum candidato, essa maioria, no primeiro escrutínio, proceder-se-á ao segundo, em que será eleito o que conseguir maioria relativa. Em caso de empate, considera-se eleito o mais velho.

- a) - o exercício dos poderes estaduais;
 - b) - a organização administrativa;
 - c) - a organização judiciária;
 - d) - a Força Pública;
 - e) - o estatuto do funcionário público estadual e municipal;
 - f) - todas as demais matérias não excluídas da competência do Estado, pelo art. 5 da Constituição federal;
- 21 - legislar, complementar, ou supletivamente, sobre:
- a) - educação;
 - b) - direito rural, regime penitenciário, assistência social, assistência judiciária e estatística;
 - c) - trabalho, produção e consumo;
 - d) - registros públicos, desapropriações, arbitragem comercial e juntas comerciais.
 - e) - requisições civis e militares, rádio-comunicação, emigração, imigração e caixas econômicas;
 - f) - riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas e energia hidroelétrica;
 - g) - Florestas, caça e pesca e respectiva exploração;
- 22 - decretar impostos sobre:
- a) - propriedade territorial, exceto a urbana;
 - b) - transmissão de propriedade causa mortis;
 - c) - transmissão de propriedade imobiliária intervivos, inclusive a sua incorporação ao capital de sociedade;
 - d) - consumo de combustíveis para motor de explosão;
 - e) - vendas e consignações efetuadas por comerciantes e produtores, inclusive os industriais, isenta de impostos a primeira operação do pequeno produtor, como tal definido em lei;
 - f) - exportação das mercadorias de produção do Estado, até o máximo de dez por cento ad valorem;
 - g) - indústrias e profissões;
 - h) - atos emanados dos poderes do Estado e negócios de sua economia;
- 23 - decretar quaisquer outros impostos da competência do Estado, além de contribuições e taxas relativas aos serviços públicos.

Pela primeira vez surge no Estado de São Paulo a iniciativa legislativa exclusiva do Executivo, um grande golpe no poder do parlamento, com relação aos períodos anteriores. Cabia 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. Mais uma vez o Executivo ganha poder frente ao Legislativo. A não aprovação do orçamento passou a ser indiferente para o Executivo, e os parlamentares perdem muito poder de barganha.

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 há 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 há 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 proposta de alteração do Regimento Interno deveria ser apresentada por escrito, impressa, distribuída em avulso aos membros da Assembléia, e discutida em pelo menos dois dias de sessão.

Caso o Governador do Estado recusasse a sanção a algum projeto aprovado na Assembléia, este deveria ser submetido, dentro de trinta dias a contar de seu recebimento, com ou sem parecer, a uma só discussão, e seria considerado aprovado se obtivesse o voto (secreto) de dois terços dos deputados presentes. Até então, a Assembléia não tinha prazo para deliberar sobre vetos.

A Assembléia em Funcionamento

A Sessão de Instalação deveria ser feita de acordo com o Regimento Interno vigente na Câmara dos Deputados em 1930.

A duração das Sessões é 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 esta atribuição específica. Desde o Império deveria fiscalizar o emprego dos recursos, mas não julgar as contas.

A Assembléia poderia solicitar de qualquer Secretário de Estado, informações sobre assuntos referentes à respectiva Secretaria, sendo as mesmas prestadas verbalmente perante ela, ou por escrito. Porém, os requerimentos que se referissem a informações solicitadas ao Governador do Estado ou por seu intermédio, deveriam ser escritos, sujeitos a apoio e discussão, e somente poderiam ser votados com a presença de maioria absoluta dos membros.

Conforme já ocorria desde o Império, à Assembléia incumbia eleger sua Mesa, regular a própria polícia, votar o Regimento Interno e organizar sua Secretaria, nomeando os respectivos funcionários e fixando-lhes as atribuições e vencimentos.

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

Mesa Diretora

As atribuições e a composição da Mesa Diretora da Assembléia neste período estudado tem 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, 10°), 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 da democracia interna à Assembléia.

Comissões

Eram pouco numerosas e com muitos membros, o que, de acordo com Olson (1994), seria indício de fraqueza na capacidade de atuação.

- I) Comissão de Constituição e Justiça, com 13 membros
- II) Comissão de Finanças e Orçamento, com 13 membros

- III) Comissão de Educação e Cultura, com 12 membros
- IV) Comissão de Saúde Pública e Assistência Social, com 12 membros
- V) Comissão de Redação, com 12 membros.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

O legislativo estadual paulista, quando reaberto em 1935, era bem mais fraco que no período anterior. As competências estaduais foram restringidas, e o Chefe do Poder Executivo adquiriu competência exclusiva para iniciar legislação, inclusive do orçamento, cuja não deliberação deixou de ser um problema para o estado, uma vez que, enquanto não fosse deliberado, o orçamento vigente era prorrogado.

Um deputado da Primeira República concluiria que a Assembléia de 1935-37 era um legislativo fraco, sem mesmo poder para selecionar seus membros através da verificação de poderes, competência da recém criada Justiça Eleitoral, e do restrito campo de atuação dos parlamentares, bem como os extensos poderes legislativos do Governador. A atribuição fiscalizatória ganhou força com a prerrogativa do julgamento das contas do Governador.

Por outro lado, um deputado com mandato em 1999-2003, entenderia que a Assembléia de 1935-37 dispunha de amplos poderes legislativos, podendo versar sobre inúmeros assuntos que a Constituição de 1988 atribui à União e aos Municípios.

Porém, em novembro de 1935, o Brasil já vivia um período de exceção, com a aprovação do Estado de Sítio, logo após o fracassado golpe comunista (CALDEIRA 1997), portanto a Assembléia Legislativa pode não ter usado plenamente todas as suas prerrogativas até o seu fechamento, no Estado Novo. FAUSTO (1999) afirma que, com o advento do Estado Novo, em 1937, o Congresso Nacional, as Assembléias Legislativas e as Câmaras Municipais foram dissolvidas. Os governadores transformaram-se em interventores (em muitos casos substituídos) e o processo de centralização, iniciado em 1930, foi concretizado. O serviço público foi modernizado, e procurou-se criar uma elite burocrática estável, independente de vinculação partidária. Porém, a cúpula da Administração continuou a ser ocupada por detentores de “cargos de

confiança”, e havia ainda a possibilidade de contratação de funcionários extranumerário, sem concurso público, de acordo com as conexões políticas do contratado, garantindo a manutenção de relações clientelistas no Estado. Por outro lado, o Estado intervinha pesadamente na economia, controlando o destino de industriais e sindicatos.

Capítulo IV

Da Reabertura em 1947 à Constituição de 1967

Após quase dez anos fechada, a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo foi reaberta em 1947, e um legislativo inexperiente deparou-se com um Poder Executivo experiente e estável acostumado a governar sozinho.

Os 75 deputados de Primeira Legislatura haviam sido eleitos por voto secreto, em sufrágio universal e direto, garantido o sistema de representação proporcional dos partidos políticos, tendo desaparecido os deputados classistas. Nas eleições para a Assembléia, o estado constituía um único distrito eleitoral. Somente poderiam ser eleitos deputados os brasileiros maiores de vinte e um anos, eleitores, no gozo de seus direitos políticos, com mais de cinco anos de residência no estado. Em 1959, o número de deputados passou a ser 92, em 1963, passaram a compor a Assembléia 116 deputados, mas, em 1967, este número caiu para 67 deputados.

Em 1951 teve início uma nova legislatura na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, e no dia 09 de julho foi publicada a Resolução n.º 59, a primeira consolidação do Regimento Interno. Em 1956, em meados de uma nova legislatura, foi publicada a Resolução n.º 207, a segunda consolidação do Regimento Interno, que apresentou diversas modificações ao processo decisório da Assembléia, como veremos a seguir. Este Regimento, perdurou, com algumas modificações, até 1967, quando foi adaptado ao novo contexto constitucional resultante do golpe militar ocorrido em 1964, que vigorou até o fechamento da Assembléia, em 1969.

PRERROGATIVAS E DEVERES DOS DEPUTADOS

Os deputados eram invioláveis, desde a sua diplomação, por suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato. As vedações constitucionais aos deputados sofreram pequenas alterações em comparação com a Constituição de 1935: o que antes lhes era vedado desde a diplomação, passou a ser proibido somente após a posse, mas passaram a poder celebrar contrato com entidade de direito público, autárquica e de economia mista, desde que o contrato obedecesse a normas uniformes.

Os deputados tornaram-se obrigados a fazer, no início e no término do mandato, uma declaração de bens que era entregue ao Presidente da Assembléia em sobrecarta lacrada e somente por solicitação da maioria absoluta da Assembléia poderia se tornar pública.

O deputado que fosse investido nas funções de Ministro ou Secretário de Estado, ou nomeado Prefeito, não perdia o mandato, e o seu suplente era chamado para substituí-lo.

Enquanto durasse o mandato, o funcionário civil ou militar ficava afastado do exercício do cargo ou posto sem os respectivos proventos e o tempo de serviço poderia ser contado apenas para a promoção por antigüidade, aposentadoria ou reforma.

Perderia o mandato o deputado:

Mediante proposta de qualquer deputado ou partido político:

I - Que infringisse qualquer das proibições estabelecidas no artigo 48 da Constituição federal²⁴.

II – Por falta, sem licença, às sessões por mais de seis meses consecutivos (até 1956, eram sessenta dias consecutivos)

III – Por procedimento incompatível com o decoro parlamentar.

O processo, de iniciativa da Mesa ou representação fundamentada por um terço dos membros (a partir de 1956, maioria dos membros), era encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça que verificava se o cumpria os requisitos legais, apresentando Projeto de Resolução. Caso o processo tivesse sido iniciado por decoro

²⁴ Art. 48 – Os deputados e Senadores não poderão:

I – desde a expedição do diploma:

a) celebrar contrato com pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica ou sociedade de economia mista, salvo quando o contrato obedecer a normas uniformes;

b) aceitar nem exercer comissão ou emprego remunerado de pessoa jurídica de direito público, entidade autárquica, sociedade de economia mista ou empresa concessionária de serviço público;

II – Desde a posse:

a) ser proprietário ou diretor de empresa que goze de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público, ou nela exercer função remunerada;

b) ocupar cargo público do qual possa ser demitido *ad nutum*

c) exercer outro mandato Legislativo, seja federal, estadual ou municipal;

d) patrocinar causa contra pessoa jurídica de direito público.

parlamentar, o Projeto de Resolução deveria receber votação favorável de dois terços dos membros da Assembléia.

A partir de 1956, os mandatos também poderiam ser cassados, mediante comunicação do órgão judiciário ou autoridade que houvesse cassado o registro do Partido ou declarado a perda dos direitos políticos do deputado. Nestes casos, a Mesa, dentro de 48 horas do recebimento da comunicação, declararia extintos os mandatos.

AS ATRIBUIÇÕES DO PODER LEGISLATIVO

À Assembléia competia:

- I - dispor sobre a dívida pública estadual e sobre os meios de solvê-la;²⁵
- II - votar o orçamento e legislar sobre tributação;
- III - autorizar aquisição, alienação, cessão e arrendamento de bens imóveis do Estado, bem como desapropriações;
- IV - criar e extinguir cargos públicos(a Assembléia não poderia mais modificá-los), fixando-lhes atribuições e vencimentos, sempre por lei especial;
- V - fixar anualmente o efetivo da Força Pública;
- VI - autorizar e aprovar acordos e convenções celebrados pelo Estado.

Era de competência exclusiva da Assembléia:

- a) eleger sua Mesa, regular a própria polícia, votar o Regimento Interno e organizar a sua Secretaria, nomeando os respectivos funcionários e fixando-lhes atribuições e vencimentos;
- b) dar posse ao Governador eleito, conhecer da sua renúncia e conceder-lhe ou recusar-lhe licença para ausentar-se do Estado por mais de 15 dias;
- c) fixar o subsídio do Governador e dos deputados, bem como a ajuda de custo destes últimos;
- d) tomar e julgar, logo após a sua instalação, as contas do Governador relativas ao exercício findo. Se não fossem prestadas, a Assembléia elegeria uma comissão especial para levantá-las e, conforme o apurado, promoveria a punição dos culpados;
- e) receber denúncia contra o Governador e julgá-lo nos crimes de responsabilidade, bem como os Secretários de Estado nos crimes conexos;
- f) solicitar a intervenção federal para garantir o livre exercício de suas funções
- g) autorizar a intervenção estadual nos municípios;
- h) autorizar o Governador a contrair empréstimos e a fazer operações de crédito;

²⁵ Ainda a preocupação com a dívida pública

- i) examinar, em confronto com as respectivas leis, os decretos e regulamentos expedidos pelo Poder Executivo, abrogando os dispositivos ilegais ;
- j) suspender, no todo ou em parte, a execução de qualquer ato, deliberação ou regulamento declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário;
- k) conceder ou negar licença para que seus membros fossem processados criminalmente;
- l) aprovar a criação de estâncias hidrominerais naturais;
- m) aprovar a nomeação dos prefeitos das estâncias e dos administradores das autarquias estaduais, bem como a indicação de diretores para as sociedades de economia mista (com o crescimento do Estado, o poder da Assembléia se estendeu para a aprovação dos dirigentes da Administração Indireta);
- n) convocar e interpelar os Secretários de Estado;
- o) aprovar a nomeação dos membros do Tribunal de Contas.

A ASSEMBLÉIA EM FUNCIONAMENTO

Sessões

A Assembléia reunia-se na capital do estado, independentemente de convocação, no dia 14 de março e funcionava até 14 de dezembro de cada ano, podendo a sessão ser prorrogada mediante proposta de um terço dos seus membros. As sessões ordinárias tinham início às 14h30min e duração de quatro horas, de segunda-feira a sexta-feira. Em 1961, passou a não ocorrer sessão durante o mês de julho.

Também poderia ser convocada extraordinariamente, declarado o motivo, por um terço de seus membros (até então, pela maioria absoluta), pela Mesa (que não tinha este poder até esta data), ou pelo Governador do Estado. Nas sessões extraordinárias somente poderia ser discutido o objeto de sua convocação.

A Assembléia funcionava com a presença de um terço, pelo menos, de seus membros, e, salvo resolução em contrário em sessões públicas. As deliberações, excetuados os casos expressos na Constituição, deveriam tomadas por maioria de votos.

O voto seria obrigatoriamente secreto nas eleições da Assembléia e a esta caberia julgar, logo após a sua instalação, as contas do Governador relativas ao exercício findo.

Em 1951, as sessões preparatórias passaram a ter início às 14 horas e, a partir de 1956, às 14h30 min. Nas sessões preparatórias, a Presidência era exercida pelo último Presidente da Assembléia se eleito e, na falta deste, sucessivamente entre os deputados presentes, o que houvesse exercido mais recentemente, e em caráter efetivo, a Presidência, a 1ª Vice-Presidência, a 2ª Vice-Presidência e as 1ª, 2ª, 3ª e 4ª Secretarias (até 1956, não constavam da lista os 2º, 3º e 4º Secretários). Na falta de todos estes, a Presidência era ocupada pelo deputado mais idoso, e, a partir de 1956, foi incluída a expressão: “dentre os reeleitos”, secretariado por dois deputados de partidos diferentes (até 1956, constava a expressão “preferencialmente” de partidos diferentes).

As sessões ordinárias da Assembléia Legislativa eram, de 1835 a 1956 compostas de duas partes: o Expediente e a Ordem do Dia. Em 1951, passou a haver um intervalo de meia hora entre o Expediente e a Ordem do Dia, e, em 1956, a sessão passou a ter quatro partes:

- I - Pequeno Expediente
- II - Grande Expediente
- III - Ordem do Dia
- IV - Explicação Pessoal.

O Pequeno Expediente, tinha duração máxima de 60 minutos, e consistia de: abertura dos trabalhos, leitura da ata da sessão anterior pelo Segundo Secretário, comunicação sumária das proposições, ofícios, representações, petições, memoriais e outros documentos dirigidos à Assembléia, pelo Primeiro Secretário, não ultrapassando 15 minutos (30 minutos até 1956) e, após esse prazo, se ainda houvessem papéis na Mesa, estes eram despachados e mandados à publicação. Era, então, dada a palavra aos deputados previamente inscritos para versarem sobre assunto de livre escolha por não mais do que três minutos. Esgotado o prazo, ou não havendo mais oradores inscritos, passava-se ao Grande Expediente, que tinha duração máxima de 60 minutos, nos quais os oradores previamente inscritos poderiam usar da palavra pelo prazo máximo de trinta minutos, para versar sobre assunto de sua livre escolha. Às 16h30 min., o Grande Expediente era encerrado, e havia um intervalo de meia hora.

Às 17 horas, era dado início às discussões e votações (Ordem do Dia). Se não houvesse matéria a ser votada, ou faltando número para a votação, o Presidente anunciaria o debate das matérias em discussão, até que houvesse número legal para deliberação, quando se deveria passar imediatamente à votação dos itens cuja discussão tivesse sido encerrada, interrompendo-se o orador, salvo quando este estivesse discutindo matéria em regime de urgência e a matéria a votar não estivesse sob esse regime.

Terminadas as votações, o Presidente anunciaria a matéria em discussão, dando a palavra ao deputado que se houvesse habilitado nos termos do Regimento a debatê-la, e encerraria a discussão sempre que não houvesse orador.

A Ordem do Dia era organizada pelo Presidente da Assembléia, sendo colocadas em primeiro lugar as proposições em regime de urgência, seguidas das em regime de prioridade (a partir de 1956), e, finalmente, das em regime de tramitação ordinária. Era permitido a qualquer deputado, antes de iniciada a Ordem do Dia, requerer preferência para votação ou discussão de uma proposição sobre as do mesmo grupo.

Esgotada a Ordem do Dia, passava-se à Explicação Pessoal pelo tempo restante da sessão, sendo dada a palavra aos deputados que a solicitassem, para versar sobre assunto de livre escolha, cabendo a cada qual 15 minutos, no máximo, dispensada prévia inscrição.

A partir de 1961, com a publicação da Resolução n.º 323, passaram a ocorrer duas sessões ordinárias diariamente, a primeira tendo início às 14 horas e término às 16h30 min, composta das seguintes partes:

- I - Expediente, com duração máxima de 15 minutos
- II - Pequeno Expediente, com término às 15 horas
- III - Grande Expediente, com duração de uma hora improrrogável, destinado aos oradores inscritos, para versarem sobre matéria de livre escolha, cabendo a cada um trinta minutos;
- IV - Ordem do Dia para discussão e votação de proposições que independessem de parecer, mas dependessem de apreciação do plenário;

- V - Explicação Pessoal, para uso da palavra dos deputados que a solicitassem, versando sobre assunto de livre escolha, cabendo a cada um quinze minutos, no máximo, dispensada prévia inscrição.

A segunda sessão, com início às 17 horas, e duração de duas horas e trinta minutos, prorrogável por até seis horas, no máximo, era destinada à discussão e votação das proposições que dependessem de parecer. Entretanto, para fins contagem de tempo de pauta, era considerada uma única sessão por dia.

As sessões poderiam ser suspensas por conveniência da ordem e por falta de “quorum” para votação de proposições em regime de urgência, se não houvesse outra matéria a ser discutida. Desde o Império os deputados não poderiam se retirar da Assembléia durante a sessão, porém, a partir da publicação da Resolução n.º 79, de 1952, a retirada de deputado durante a Sessão somente poderia ser imputada se denunciada por chamada de verificação de presença ou votação nominal durante a Ordem do Dia.

Somente poderia ser levantada a sessão da Assembléia antes da hora prevista, nos seguintes casos:

- I - tumulto grave
- II - em homenagem à memória dos que falecessem durante o exercício de mandato de Presidente ou Vice-Presidente da República, Presidente da Câmara dos Deputados, Presidente do Supremo Tribunal Federal, Governador ou Vice-Governador do Estado, deputado federal pelo Estado de São Paulo, deputado à Assembléia Legislativa e de Presidente do Tribunal de Justiça; e
- III - quando presentes menos de um terço de seus membros (introduzido em 1956)

Curiosamente, a Resolução n.º 512, de 23 de abril de 1964, introduz uma alteração, determinando a frase a ser utilizada pelo Presidente para abrir a sessão: “*Sob a proteção de Deus iniciamos os nossos trabalhos*”. Desde o Império, o Regimento apenas determinava que o Presidente, após verificar se havia quorum, declararia aberta a sessão. Após 75 anos de Estado laico introduzido pela República, chama a atenção a invocação de Deus para uma atividade eminentemente pública e civil.

A Assembléia só poderia realizar sessão secreta, por deliberação da Mesa (substituída por proposta do Presidente, a partir de 1956), por iniciativa de um terço dos deputados, por requerimento de qualquer deputado e deliberação prévia do plenário, ou por solicitação de qualquer comissão.

Mesa

A Mesa era composta pelo Presidente e Primeiro e Segundo Secretários. Para substituir o Presidente e os Secretários, havia o Primeiro e Segundo Vice-Presidentes (até então inexistente) e o Terceiro e Quarto Secretários. O mandato da Mesa durava uma sessão legislativa e seus membros eram eleitos por maioria absoluta mediante escrutínio secreto, conforme ocorria desde o Império.

À Mesa competia, além das atribuições consignadas no Regimento, ou dele implicitamente resultantes, a direção dos trabalhos legislativos e dos serviços administrativos da Assembléia, e especialmente:

I – Na parte legislativa:

- a) tomar as providências necessárias à regularidade dos trabalhos legislativos;
- b) dirigir todos os serviços da Assembléia durante as sessões legislativas e nos seus interregnos;
- c) dar conhecimento à Assembléia, na última sessão do ano, da resenha dos trabalhos realizados;
- d) propor, privativamente à Assembléia, a criação dos lugares necessários aos seus serviços administrativos, bem como concessão de quaisquer vantagens pecuniárias ou aumento de vencimentos aos seus funcionários (a partir de 1956);
- e) solicitar os créditos necessários ao funcionamento da Assembléia e dos seus serviços;
- f) dar parecer sobre as proposições que visassem modificar o Regimento Interno ou os serviços administrativos da Assembléia.

II – Na parte administrativa:

- a) dirigir os serviços da Assembléia;
- b) prover a polícia interna da Assembléia;
- c) nomear, promover, comissionar, conceder gratificações, licenças, pôr em disponibilidade, demitir e aposentar funcionários, bem assim praticar, em relação ao pessoal contratado, atos equivalentes;
- d) determinar a abertura de sindicâncias ou inquéritos administrativos (a partir de 1956);
- e) permitir que fossem irradiados, filmados ou televisionados os trabalhos da Assembléia, sem ônus para os cofres públicos;
- f) autorizar despesas para as quais a lei não exigisse concorrência;
- g) autorizar a abertura de concorrências e julgá-las;
- h) elaborar o regulamento dos serviços administrativos da Assembléia;
- i) interpretar conclusivamente, em grau de recurso, os dispositivos do Regulamento dos serviços administrativos da Assembléia;
- j) promulgar as Resoluções

Nenhuma proposta que modificasse os serviços da Secretaria da Assembléia ou as condições do seu pessoal poderia ser submetida à deliberação do Plenário sem parecer da Mesa, que tinha para tal fim o prazo improrrogável de 10 dias.

Os membros da Mesa deveriam se reunir em Comissão, pelo menos quinzenalmente, a fim de deliberar, por maioria de votos, sobre os assuntos de administração da Assembléia, fazendo publicar no “Diário da Assembléia” um resumo do que fosse decidido.

O Presidente era o órgão representativo da Assembléia quando tivesse que se enunciar coletivamente, e, a partir de 1956, o regulador dos seus trabalhos e o fiscal da sua ordem. As atribuições do Presidente, eram:

I – Quanto às sessões da Assembléia:

- a) presidir às sessões, abrir, suspender, levantar e encerrá-las;
- b) manter a ordem e fazer observar o Regimento;
- c) fazer ler a ata pelo 2º Secretário, o expediente e as comunicações pelo 1º Secretário;
- d) conceder licença aos deputados (até 1956, era deliberada em plenário);
- e) conceder a palavra aos deputados;
- f) interromper o orador que se desviasse da questão, falasse contra o vencido ou faltasse à consideração à Assembléia ou a qualquer de seus membros e, em geral aos chefes dos poderes públicos, advertindo-os e, em caso de insistência, retirando-lhe a palavra;
- g) resolver definitivamente recursos contra a decisão de Presidente de Comissão em questão de ordem por este resolvida (somente a partir de 1956; até então, se recorria ao plenário da comissão, que decidiria);
- h) determinar o não acompanhamento de discurso ou aparte pela taquigrafia, quando anti-regimentais (somente a partir de 1956);
- i) convidar o deputado a retirar-se do recinto do Plenário, quando perturbasse a ordem;
- j) chamar a atenção do orador ao se esgotar o tempo a que tivesse direito;
- k) decidir soberanamente as questões de ordem e as reclamações;
- l) anunciar a Ordem do Dia e o número de deputados presentes;
- m) submeter à discussão e à votação a matéria a isso destinada;
- n) estabelecer o ponto da questão sobre que devesse ser feita a votação;

- o) anunciar o resultado da votação;
- p) fazer organizar sob sua responsabilidade e direção, a Ordem do Dia das sessões seguintes e subsequente, e anunciá-las ao término dos trabalhos;
- q) convocar sessões extraordinárias e solenes, nos termos do Regimento;
- r) determinar em qualquer fase dos trabalhos, quando julgasse necessário, verificação de presença.

II – Quanto às proposições:

- a) distribuir proposições e processos às Comissões;
- b) deixar de aceitar qualquer proposição que não atendesse às exigências regimentais (a partir de 1956; antes competia à Mesa, representada pelo Presidente e Primeiro Secretário);
- c) mandar arquivar o relatório ou parecer de Comissão Especial que não houvesse concluído por projeto (somente a partir de 1956);
- d) determinar a retirada de proposição da Ordem do Dia, no termos do Regimento (somente a partir de 1956);
- e) não aceitar requerimento de audiência de Comissões quando impertinente, ou quando sobre a proposição já se tivessem pronunciado em número regimental (somente a partir de 1956);
- f) declarar prejudicada qualquer proposição que assim devesse ser considerada, na conformidade regimental;
- g) despachar os requerimentos assim verbais como escritos, submetidos à sua apreciação.

III – Quanto às Comissões:

- a) nomear, à vista da indicação partidária, os membros efetivos das Comissões e seus substitutos;
- b) nomear, na ausência dos membros das Comissões e seus substitutos o substituto ocasional, observada a indicação partidária;
- c) declarar a perda de lugar de membros das Comissões, quando faltasse a mais de duas sessões consecutivas ou três alternadas no mesmo mês, até 1956 e, a partir de então, quando faltasse a mais de cinco sessões consecutivas sem apresentar justificativa;
- d) convocar reunião extraordinária de Comissão para apreciar proposições em regime de urgência (a partir de 1956);
- e) presidir as reuniões dos Presidentes das Comissões Permanentes e Especiais.

IV - Quanto às reuniões da Mesa:

- a) presidi-las;
- b) tomar parte nas discussões e deliberações, com direito de voto, e assinar os

- respectivos Atos, Resoluções e Decretos Legislativos;
- c) distribuir a matéria que dependesse de parecer;
 - d) ser órgão de suas decisões cuja execução não fosse atribuída a outro dos seus membros.

V - Quanto às publicações:

- a) não permitir a publicação de pronunciamentos que infringissem as normas regimentais;
- b) determinar a publicação de informações e documentos não oficiais constantes do expediente;
- c) determinar que as informações oficiais fossem publicadas por extenso ou em resumo, ou somente referidas na ata;
- d) ordenar a publicação das matérias que devessem ser divulgadas (a partir de 1956).

Competia também ao Presidente da Assembléia:

- 1 - justificar a ausência de deputado
- 2 - dar posse aos deputados.
- 3 - presidir as reuniões dos Líderes (a partir de 1956).
- 4 - assinar a correspondência destinada à Presidência da República, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados, ao Supremo Tribunal Federal, ao Tribunal Superior Eleitoral, aos Ministros de Estado, aos Governadores, aos Tribunais de Justiça e de Alçada, aos Tribunais do Trabalho, aos Tribunais Regionais Eleitorais, aos Tribunais de Contas e às Assembléias Estaduais.
- 5 - fazer reiterar os pedidos de informações (a partir de 1956)
- 6 - dirigir, com suprema autoridade, a polícia da Assembléia.
- 7 - zelar pelo prestígio e o decoro da Assembléia, bem como pela liberdade e dignidade de seus membros, assegurando a estes o respeito devido às suas imunidades e demais prerrogativas.

O Primeiro Secretário, além das atribuições de que já dispunha, passa também a decidir, em primeira instância, recursos contra atos da direção geral da Secretaria, e, entre 1951 e 1956, deveria, juntamente com o Presidente, recusar proposições apresentadas. O Segundo Secretário recebeu a atribuição de fiscalizar a organização da folha de frequência dos deputados e assiná-las.

Comissões

Desde a Resolução n.º 07, de 1947, que criou dez comissões permanentes, tornou-se competência do Presidente da Assembléia nomear os membros das comissões, mediante indicação dos líderes partidários, tentando assegurar, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos com assento na Assembléia.²⁶ Passam a existir os substitutos nas comissões, sendo que cada substituto representava um membro efetivo do mesmo partido, não cabendo mais ao Presidente da Assembléia nomear quem bem entendesse como substituto eventual de um membro de Comissão.

Até 1956, nenhum deputado poderia ser membro efetivo em mais de duas comissões permanentes, ou membro substituto em mais de três; e, se um membro faltasse a duas reuniões consecutivas ou a três no mesmo mês, perderia a vaga na comissão e não poderia participar de qualquer comissão permanente ou especial na mesma sessão legislativa (estas duas disposições poderiam proporcionar uma participação ativa dos membros nas comissões permanentes, fortalecendo o sistema de comissões da Assembléia). A partir de 1956, somente o deputado que não comparecesse a 5 reuniões ordinárias consecutivas, sem apresentar justificativa prévia, por escrito à Comissão, poderia perder a vaga, apenas na Comissão cujo Presidente comunicasse o fato ao Presidente da Assembléia.

O membro mais idoso presidia a reunião de instalação da comissão, onde era eleito o Presidente e o Vice-Presidente (como a composição não era mais mediante eleição em plenário, o membro mais votado não poderia mais ser o Presidente, mas, a exemplo das comissões de verificação de poderes do Império e Primeira República, os Presidentes eram eleitos no próprio seio da comissão, mediante voto secreto).

Ao Presidente da Comissão competia:

- I - Determinar o horário das reuniões ordinárias da Comissão, dando ciência à Mesa, para publicação no “Diário da Assembléia”.
- II – Convocar as reuniões extraordinárias, de ofício ou a requerimento de um terço, no mínimo, dos membros da Comissão.

²⁶ Era calculado um quociente partidário, sendo os inteiros completados pelos partidos e o restante das vagas e do quociente partidário acordado pelos líderes.

- III - Presidir todas as reuniões da Comissão e nelas manter a ordem e a solenidade necessárias.
- IV - Dar conhecimento à Comissão da matéria recebida, bem como dos Relatores designados.
- V - Designar Relatores e distribuir-lhes a matéria sobre que devessem emitir parecer.
- VI - Fazer ler, pelo Secretário da Comissão, a ata da reunião anterior e submetê-la à votação (a partir de 1956).
- VII - Conceder a palavra aos membros da Comissão e aos deputados que a solicitassem nos termos do Regimento.
- VIII - Advertir o orador que se exaltasse no decorrer dos debates, ou faltasse à consideração a seus pares, e, a partir de 1956, também aos representantes do Poder Público.
- IX - Interromper o orador que estivesse falando sobre o vencido, ou se desviasse da matéria em debate.
- X - Submeter a votos as questões sujeitas à Comissão e proclamar o resultado da votação.
- XI - Assinar pareceres e convidar os demais membros para fazê-lo.
- XII - Solicitar ao Presidente da Assembléia substitutos para membros da Comissão, no caso de vaga, ou impedimentos ocasionais e ausência de suplentes.
- XIII - Representar a Comissão nas suas relações com a Mesa, com as outras Comissões e, a partir de 1956, também com os Líderes
- XIV - Resolver, de acordo com o Regimento, todas as questões de ordem suscitadas na Comissão (cabendo recurso ao Presidente da Assembléia).
- XV - Prestar à Mesa, na época oportuna, as informações necessárias para a resenha dos trabalhos realizados na Sessão Legislativa.

Até 1951, cabia ao Presidente da Comissão deliberar sobre questões de ordem, cabendo recurso de qualquer membro ao plenário da comissão (diferentemente do Presidente da Assembléia, que, desde 1935, decidia conclusiva e soberanamente qualquer questão de ordem, não sendo lícito ao deputado descontente com a decisão apelar ao plenário). Curiosamente, o Presidente da Comissão poderia funcionar como seu relator (art. 37 parágrafo único). Após 1956, o Presidente da Comissão não mais poderia funcionar como relator, mas continuava tendo voto nas deliberações da Comissão, além do voto de qualidade, em caso de empate. O autor de proposição em votação ou discussão não poderia ser seu relator, ou presidir a reunião.

Os Presidentes das Comissões Permanentes e Especiais, (e os Líderes, a partir de 1956), quando convocados pelo Presidente da Assembléia, deveriam se reunir para exame e assentimento de providências relativas à eficiência dos trabalhos legislativos.

A partir de 1956, se, por qualquer motivo, o Presidente deixasse de fazer parte da Comissão ou renunciasse ao seu cargo, seria realizada nova eleição para escolha de seu sucessor, a menos que faltassem menos de 3 meses para o término da sessão legislativa, caso em que seria substituído pelo Vice-Presidente.

As comissões dispunham de trinta dias para deliberação; vencido este prazo, o Presidente da Assembléia deveria nomear um relator para exarar parecer em substituição à Comissão. Este relator poderia ser qualquer deputado, independente de pertencer ou não à Comissão que fosse substituir, o que dava ainda maior poder de manobra ao Presidente da Assembléia, em detrimento dos membros das comissões, que eram substituídos por um único deputado, a critério exclusivo do Presidente da Casa para analisar um projeto.

Todos os papéis das comissões passaram a ser arquivados no fim de cada legislatura e somente poderiam ser desarquivados por ordem da Mesa, porém, se esta negasse o desarquivamento, caberia recurso para o plenário da Assembléia. Caso uma proposição desaparecesse, por despacho do Presidente da Assembléia ela poderia ser restaurada, anteriormente o Regimento não previa o extravio de propostas. O mesmo Presidente era quem distribuía os documentos para exame das comissões permanentes, que eram dez:

- I - Agricultura – 10 membros
- II- Assistência Social – 10 membros
- III- Constituição e Justiça – 15 membros
- IV- Educação e Cultura – 10 membros
- V- Divisão Administrativa e Judiciária – 10 membros
- VI Finanças – 15 membros
- VII- Indústria e Comércio – 10 membros
- VIII- Obras Públicas, Transportes e Comunicações – 10 membros
- IX- Redação – 07 membros
- X- Saúde Pública e Higiene – 10 membros

Podiam também ser criadas comissões especiais a requerimento de um terço dos membros. Havia, ainda, uma comissão formada por quinze membros para

analisar a reforma à Constituição. Às Comissões Permanentes foi acrescida, em 1951, a Comissão de Serviço Público Civil, com 10 membros. Também em 1951, determinou-se que, nos anos de milésimos finais 3 e 8, a Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária, ordinariamente com 10 membros compunha-se de 15 membros. Neste mesmo ano, a Comissão de Redação passou a contar com cinco membros.

As Comissões de Representação tinham por finalidade representar a Assembléia em atos externos, sendo constituídas pela Mesa ou a requerimento de 15 deputados, com aprovação do Plenário. A partir de 1956, seus membros não poderiam ser em número inferior a três, ou superior a cinco.

As vagas nas Comissões ocorriam:

- I - Com a renúncia.
- II - Com a perda do lugar.
- III - Com a perda do mandato.

As reuniões extraordinárias das Comissões poderiam ser convocadas pelos respectivos Presidentes, de ofício ou a requerimento de qualquer membro e deliberação do plenário (a partir de 1956, o requerimento de realização de reunião extraordinária passou a necessitar a assinatura de um terço, no mínimo, de seus membros), devendo ser anunciadas com pelo menos 24 horas de antecedência, ou convocadas durante a reunião.

As reuniões das Comissões poderiam ser públicas, reservadas (a partir de 1956), ou secretas. Salvo deliberação em contrário, as reuniões eram públicas. A juízo da Comissão, poderiam ocorrer reuniões reservadas, caso houvesse matéria que devesse ser debatida apenas com a presença de funcionários a serviço da Comissão e terceiros devidamente convidados. Eram obrigatoriamente secretas as reuniões quando as Comissões tivessem que deliberar sobre perda de mandato, e somente os deputados poderiam estar presentes.

Até 1956, as Comissões dispunham de trinta dias para exarar parecer, e os relatores dispunham de 10 dias para apresentar seus relatórios. A partir de 1956, as Comissões passaram a ter os seguintes prazos para emissão de parecer:

- I - 2 dias, se em regime de urgência.

- II - 20 dias, para as matérias em regime de prioridade.
- III 30 dias para as matérias em regime de tramitação ordinária.

Para as matérias submetidas às Comissões, os Presidentes deveriam nomear Relatores dentro de 48 horas, exceto para as em regime de urgência, quando a nomeação deveria ser imediata. E os prazos para os Relatores passaram a ser, a partir de 1956:

- I - 1 dia, se em regime de urgência.
- II - 10 dias, para as matérias em regime de prioridade.
- III - 15 dias para as matérias em regime de tramitação ordinária.

Até 1956, o parecer era impresso e distribuído aos membros da Comissão; a partir desta data, passaram a ser lidos pelos relatores durante as reuniões.

Para desempenho de suas atribuições, as Comissões poderiam realizar, desde que indispensáveis aos esclarecimentos do aspecto que lhes cumprisse examinar, as diligências que considerassem necessárias, porém os prazos previstos não seriam adiados.

Era permitido a qualquer deputado assistir às reuniões das Comissões e tomar parte nas discussões, mas somente por ordem do Presidente da Comissão poderiam ser prestadas informações a pessoas estranhas às atividades da Assembléia (até 1956, a quem não fosse deputado), sobre as proposições em andamento.

As Comissões poderiam realizar reuniões conjuntas, presididas pelo Presidente mais idoso. Quando sobre a matéria objeto da reunião tivesse que ser emitido parecer, competiria ao Presidente da reunião designar seu relator.

Líderes

O Regimento Interno de 1956 passa a dedicar um capítulo exclusivo aos líderes partidários (até então ausentes do Regimento), que tinham como competência a indicação dos membros do respectivo Partido e seus substitutos nas Comissões.

Além disso, tornou-se prerrogativa exclusiva dos líderes de partido ou bloco parlamentar (diversos partidos reunidos) usar da palavra, em caráter excepcional e

por tempo não superior a cinco minutos improrrogáveis, para tratar de assunto que, por sua relevância e urgência interessasse ao conhecimento da Assembléia, salvo durante a Ordem do Dia, ou quando houvesse orador na Tribuna, externando o ponto de vista de seu Partido ou Bloco Parlamentar.

A partir de 1956, passaram a existir as reuniões de Líderes para tratar de assunto de interesse geral, realizadas mediante proposta de qualquer líder ou por iniciativa do Presidente da Assembléia, cabendo a este presidir às reuniões.

Proposições e sua Tramitação

A iniciativa dos projetos poderia ser:

- I - da Mesa.
- II - das Comissões.
- III – dos deputados.
- IV – do Governador do Estado.

Há uma grande centralização de poder, favorecendo a Mesa Diretora em detrimento das decisões do plenário. Competia à Mesa Diretora decidir se aceitava ou não uma proposição, cabendo recurso ao plenário, substituindo a primeira discussão em plenário, conforme ocorria nos períodos anteriores. Após protocolada, a propositura era analisada pelo Presidente e pelo Primeiro Secretário, que, se deliberassem pela tramitação, encaminhariam a propositura à publicação. Após o que, correria pauta para recebimento de emendas e seria encaminhada à Comissão de Constituição e Justiça: se aprovada, correria pauta novamente antes de ser encaminhada às comissões pertinentes, para depois figurar novamente em pauta, juntamente com os pareceres das comissões. Os Projetos de Resolução relativos à economia interna da Assembléia Legislativa, deveriam receber parecer exclusivamente da Mesa.

Não seriam admitidas proposições:

- I – sobre assunto alheio à competência da Assembléia;
- II – que delegasse a outro Poder competência exclusiva do Legislativo
- III - anti-regimentais.
- IV – que, aludindo a qualquer dispositivo legal, não se fizesse acompanhar de sua transcrição.

V - quando redigidas de modo que não se soubesse, à simples leitura, qual a providência objetivada.

VI - que, fazendo menção a contratos ou concessões, não os transcrevessem por extenso.

VII - que contivessem expressões ofensivas a quem quer que fosse.

A partir de 1956, deixou-se de aceitar proposições que:

VIII - tratando-se de substitutivo, emenda ou subemenda, não guardassem direta relação com a proposição.

IX - fossem manifestamente inconstitucionais.

X - não fossem devidamente redigidas.

Desde a edição da Resolução n.º 83, de 27 de outubro de 1952, passaram a ser recusadas também as proposições:

XI - que, dispoendo sobre concessão de pensão, de iniciativa de deputado, não atendessem aos seguintes requisitos:²⁷

- a) ser o beneficiário cônjuge, descendente ou ascendente de servidor público estadual falecido em decorrência de acidente ocorrido ou moléstia adquirida quando no exercício de suas funções, sem haver deixado pecúnia ou bens;
- b) não possuir o beneficiário bens ou rendas, ou qualquer outro meio de subsistência própria de seus dependentes; e
- c) estar a proposição acompanhada de documentos que comprovassem plenamente a satisfação das exigências precedentes.

O autor de proposição dada como inconstitucional, alheia à competência da Assembléia ou antiregimental poderia requerer ao Plenário, no prazo de dois dias, e este recurso seria imediatamente inserido na Ordem do Dia da sessão seguinte. A partir de 1956, a decisão do recurso passou a ser competência da Comissão de Constituição e Justiça.

Os projetos, uma vez entregues à Mesa, deveriam ser lidos no Pequeno Expediente para conhecimento dos deputados e, depois de publicados no “Diário da Assembléia”, dentro de 2 dias, incluídos em Pauta para recebimento de emendas.

A Pauta era:

- 1 - De 1 sessão, para as proposições em regime de urgência.
- 2 - De 3 sessões, para as proposições em regime de prioridade.
- 3 - De 5 sessões, para as proposições em regime de tramitação ordinária.

²⁷Foi revogado em 1967, porque os deputados perderam a competência para conceder pensões.

Findo o prazo de permanência em Pauta, os projetos eram encaminhados ao exame das Comissões (até 1956, eram encaminhados à Comissão de Constituição e Justiça, para, em seguida, retornarem para pauta e posteriormente enviados às outras comissões), por despacho do Presidente da Assembléia. Instruídos com os pareceres das Comissões ou com a decisão da Comissão de mérito competente para deliberar, os projetos eram incluídos em Ordem do Dia, para discussão e votação sobre o mérito do projeto e das emendas. Uma vez aprovados pelo Plenário, ou referendadas as decisões das Comissões de mérito, quando fosse o caso, os projetos eram encaminhados à Comissão de Redação, para redigir o vencido. A redação proposta pela Comissão era então publicada, e o projeto incluído em pauta, por 2 sessões, para recebimento de emendas. Se fossem apresentadas emendas, o projeto retornaria à Comissão para parecer, após o que era incluído na Ordem do Dia para discussão e votação. Não havendo emendas, era considerada aprovada a redação proposta, e a Mesa teria 10 dias para expedir o Autógrafo (mensagem ao Governador comunicando a aprovação do projeto de lei para sanção), ou promulgar a Resolução.

Diferente do que ocorria no período anterior, os projetos rejeitados poderiam ser renovados na mesma sessão legislativa, desde que apresentasse proposta subscrita por maioria absoluta da Assembléia. Era considerado rejeitado o projeto cujo veto fosse confirmado pela Assembléia.

Estranha é a disposição que proíbe a anexação de proposições, e as obriga a terem pareceres distintos, constante do regimento de 1951, revogado em 1956. Além de não racionalizar o trabalho, poderia dar grande margem para tratar propostas iguais de maneira diferente, de acordo com o interesse político, o que não se pode deixar de considerar quando se analisa uma instituição eminentemente política.

Elaboração Legislativa Especial

Orçamento

O Projeto de lei orçamentária anual deveria ser enviado pelo Executivo à Assembléia até 30 de setembro e, após sua publicação, o projeto deveria figurar em

pauta por 10 sessões (até 1956, por cinco sessões), para conhecimento dos deputados e recebimento de emendas. Em seguida iria à Comissão de Finanças (até 1956, ia primeiramente à Comissão de Constituição e Justiça que analisaria seu aspecto constitucional no prazo de cinco dias) que teria o prazo máximo de 15 dias para emitir parecer e decidir sobre as emendas. Expirado esse prazo e observado o intervalo de 2 dias, era incluído na Ordem do Dia, como item único (até 1956, se alguma comissão não tivesse se manifestado no prazo regimental, o Presidente da Assembléia nomearia uma comissão de três deputados que deveria emitir parecer conjunto em dez dias). Aprovado o projeto com emenda, o projeto era enviado à Comissão de Finanças, para redigir o vencido dentro do prazo máximo de 3 dias. Se não houvesse emenda aprovada ficava dispensada a redação final, expedindo a Mesa o Autógrafo na conformidade do projeto.

A partir de 1956, se a Comissão de Finanças (cuja competência abrangia todos os aspectos do projeto) não observasse os prazos a ela estipulados, a proposição passava à fase imediata de tramitação, independentemente de parecer, inclusive de Relator Especial.

O orçamento da despesa passou a ser dividido em duas partes: uma fixa, que não poderia ser alterada senão em virtude de lei anterior; outra variável, que obedecia a rigorosa especificação. Foram mantidas todas as outras disposições já existentes na Constituição de 1935.

Reforma da Constituição

Com relação à reforma da Constituição, foram mantidas as disposições constantes da Constituição de 1935, porém insere-se a iniciativa da Mesa da Assembléia para adequar a Constituição estadual, no caso da Constituição federal ter sido modificada; neste caso, a proposta de reforma passaria por três discussões em um só ano.

As Propostas de Emenda à Constituição eram lidas no Pequeno Expediente e, dentro de 2 dias, publicadas no “Diário da Assembléia”, sendo a seguir incluídas em pauta, por 10 sessões ordinárias, após o que eram encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça (até 1956, à Comissão Especial de Reforma da Constituição, e

seguia o trâmite especial das Consolidações, Leis Orgânicas e Códigos, havendo três discussões em dois anos), que dispunha de 30 (reforma parcial) ou 60 (reforma total) dias para manifestar-se, caso contrário o Presidente da Assembléia nomearia Relator Especial, que teria o prazo de 15 dias para opinar sobre a matéria (até 1956, se a Comissão Especial não se manifestasse, a proposta iria sem parecer para a Ordem do Dia). A proposta deveria ser discutida e votada em 2 turnos de discussão e votação, em anos subseqüentes.

Organização Administrativa e Judiciária do Estado

Nos anos de milésimos três e oito, a Assembléia poderia receber representações que pleiteassem a alteração do quadro territorial, administrativo e judiciário do Estado, que eram lidas em resumo no Expediente, e encaminhadas à Comissão de Divisão Administrativa e Judiciária, para seu pronunciamento, dentro de 15 dias improrrogáveis (a partir de 1956, 20 dias), devendo ainda concluir por Projeto de Resolução determinando realização de plebiscito ou arquivamento. Recebida a comunicação do resultado dos plebiscitos, a Comissão de Divisão Administrativa, dentro em 20 dias, elaboraria o projeto de lei quinquenal, que era enviado à Mesa, prosseguindo em regime de prioridade (até 1956, em regime de urgência). Se fosse apresentada emenda durante o prazo de Pauta, o projeto voltava à Comissão para, em 5 dias, emitir parecer. Aprovado o projeto, nos próprios termos, era expedido Autógrafo independentemente da redação final. Se aprovado com alterações, era enviado à Comissão de Divisão Administrativa, que ofereceria a redação final no prazo de 5 dias.

Códigos, Leis Orgânicas e Consolidações

Até 1956, os Códigos, Leis Orgânicas e Consolidações tinham tramitação especial. O Projeto permanecia em pauta, inicialmente por 10 sessões, para recebimento de emendas, e depois era enviado a uma Comissão Especial para analisar o Projeto em todos os seus aspectos. O Projeto iria para pauta novamente por 15 sessões para recebimento de emendas quanto ao seu mérito. Era então enviado novamente à Comissão, que tinha o prazo improrrogável de trinta dias para emitir parecer, após o qual o Projeto entraria para a Ordem do Dia em segunda votação e discussão. Caso recebesse novamente emendas, retornaria à Comissão e seria reincluído na Ordem do Dia para

votação. Caso alguma emenda fosse aprovada, retornava à Comissão Especial para elaboração da redação final.

Reforma do Regimento Interno

O Projeto de Resolução destinado a alterar, reformar ou substituir o Regimento, deveria passar por 2 discussões, obedecendo ao rito a que estavam sujeitos os projetos de lei em regime de tramitação ordinária. Competia à Mesa, com exclusividade, dar parecer em todos os aspectos, inclusive no de redação final, sobre os Projetos de Resolução que visassem a alterar, reformar ou substituir o Regimento Interno. O regimento interno deveria ser consolidado ao final de cada sessão legislativa, durante o recesso.

Aprovação de Nomeações

A partir de 1956, a mensagem do Poder Executivo, submetendo à apreciação da Assembléia nomeação de membros do Tribunal de Contas, administradores de autarquias e indicação de diretores de sociedades de economia mista dos Conselheiros do Tribunal de Contas e seus substitutos, e dos dirigentes de autarquias, deveria ser instruída com o currículo do candidato e demais documentos necessários à comprovação das exigências constitucionais, era lida no Pequeno Expediente e publicada, e seria consubstanciada em Projeto de Resolução, que era obrigatoriamente incluído na Ordem do Dia juntamente com as proposições em regime de prioridade.

Convocação de Secretários de Estado

Os Secretários de Estado poderiam ser convocados pela Assembléia, a requerimento de qualquer deputado ou Comissão, mediante requerimento por escrito e indicando com precisão o objeto da convocação, ficando sujeito à deliberação do Plenário. Resolvida a convocação, o Primeiro Secretário da Assembléia deveria, mediante ofício, indicar as informações pretendidas, fixar a data e hora para comparecimento (a partir de 1956, os secretários passaram a poder escolher, dentro de prazo não superior a 20 dias, salvo deliberação do Plenário, o dia e a hora da sessão em que deveriam comparecer). Quando um Secretário de Estado desejasse comparecer à

Assembléia ou a qualquer de suas Comissões, para prestar espontaneamente esclarecimentos sobre matéria legislativa em andamento, a Mesa designaria, para esse fim, o dia e a hora. Quando comparecesse à Assembléia ou a qualquer de suas Comissões, o Secretário de Estado tinha assento à direita do Presidente respectivo, ficando também sujeito às normas do Regimento.

Tribunal de Contas

Na Constituição de 1947, surge um capítulo especial sobre a fiscalização do Executivo pelo Tribunal de Contas, composto de sete membros, nomeados pelo Governador, com aprovação da Assembléia, dentre brasileiros no exercício de seus direitos civis e políticos, maiores de 35 anos, de sólida cultura, ilibada idoneidade e alto conceito social, gozando os mesmos direitos, garantias, prerrogativas e vencimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça.

O Tribunal de Contas deveria dar parecer prévio, no prazo de sessenta dias, sobre as contas que o Governador prestasse anualmente à Assembléia. Caso o Governador não apresentasse estas contas, a Assembléia deveria formar uma comissão de nove membros, que teria noventa dias para apresentar as contas à Comissão de Finanças, que dispunha de trinta dias para opinar (concluindo sempre por projeto de resolução) sobre as contas do Governador do Estado, com base no parecer prévio do Tribunal de Contas. Se o Tribunal apresentasse apenas as contas do último exercício financeiro, a Comissão de Finanças daria parecer sobre esse ano e aguardaria, para pronunciamento definitivo, o relatório apresentado pela comissão de nove membros, que apuraria as contas não apresentadas pelo Governador.

Caso as Contas do Governador fossem rejeitadas em plenário (após terem passado pela Comissão de Finanças), a Mesa deveria encaminhar o Processo à Comissão de Constituição e Justiça que indicaria, através de parecer, as providências a serem tomadas pela Assembléia.

Regime Militar e Reforma de 1965

Em 1965, a Constituição estadual foi emendada, a fim de se adequar às modificações da Constituição federal. A remuneração recebida pelos deputados passou a ter como limite máximo dois terços da remuneração dos deputados federais.

As eleições para Governador, Vice-Governador e deputados seriam realizadas simultaneamente, na mesma data em que se realizassem as do Presidente e Vice-Presidente da República, para mandatos de quatro anos.

O Governador obteve competência exclusiva para a iniciativa das leis que criassem cargos, funções ou empregos públicos, aumentassem vencimentos ou a despesa pública e dispusessem sobre a fixação do efetivo da Força Pública, não sendo admitidas emendas que aumentassem a despesa prevista.

Além disso, a discussão e votação dos projetos de lei de iniciativa do Governador deveriam estar concluídas dentro de 45 dias a contar de seu recebimento, caso contrário seriam considerados aprovados. Se o Governador julgasse urgente a medida, poderia solicitar que a apreciação do projeto fosse feita em trinta dias. Se julgasse, por outro lado, que o projeto, não sendo urgente, mereceria maior debate pela extensão de seu texto, solicitaria que sua apreciação fosse feita em prazo maior. Os projetos de deputados, desde que contassem com a assinatura de um quarto dos membros da Assembléia, poderiam ser apreciados no prazo de cento e vinte dias, caso contrário seriam considerados aprovados. Se contasse com a assinatura de um terço dos membros, o seu autor poderia requerer que fosse apreciado no prazo de cinquenta dias, caso contrário seria considerado aprovado (cada deputado poderia se utilizar desta prerrogativa apenas uma vez por ano, mas não havia limite para o Governador).

Estas alterações deram ao Governador o poder de fixar a agenda e o ritmo dos trabalhos do Legislativo. Não obstante, nenhuma alteração regimental, no que se refere à tramitação dos projetos, foi feita para se adequar ao novo contexto constitucional, até que, em 13 de maio de 1967, foi promulgada uma nova Constituição

estadual, e em 30 de junho foi publicada a Resolução n.º 563, que introduziu diversas alterações ao Regimento Interno, conforme veremos no capítulo a seguir.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Em 1947 houve uma centralização de poder nos líderes e no Presidente da Assembléia Legislativa, já nas normas para a discussão do Regimento Interno da Assembléia Constituinte, em seu primeiro momento pós-reabertura.

As atribuições constitucionais da Assembléia apresentaram uma redução da competência legislativa, em comparação ao período anterior (35-37), estadual, mas a competência fiscalizatória foi ampliada. Há, entretanto, uma certa continuidade do texto constitucional entre um período e outro.

Em 1956, em meio à Terceira Legislatura, há uma grande reforma do regimento favorecendo o Presidente da Assembléia, e os líderes partidários em detrimento dos deputados, dentro do mesmo contexto constitucional e com número similar de membros. A ausência dos deputados no plenário e nas comissões deixou de ser punida e o tempo destinado a discussão e deliberação foi reduzido para que os deputados tivessem espaço para falar sobre assuntos de sua livre escolha, sem direito a apartes. O Presidente da Assembléia adquiriu poderes quase totalitários sobre o processo legislativo e sobre os resultados da ação da Assembléia, incompatíveis com um órgão plural no qual formalmente todos são iguais em direitos e deveres, com um mandato conferido pela população. Porém, todas estas mudanças foram aprovadas pela maioria dos deputados que, portanto, concordaram com a centralização do poder.

Um parlamentar da Décima Quarta Legislatura não teria problemas de adaptação caso visitasse a Assembléia após a reforma do regimento em 1956, muito similar ao atual, porém sem tantos limites de faltas (seis meses consecutivos para a perda do mandato, quando hoje o limite é um terço das sessões ordinárias), não haver limite para remuneração dos deputados e de pagamento de sessões extraordinárias, bem como

da extensa competência legislativa de que dispunha, apesar de ser menor que a da Assembléia anterior ao Estado Novo.

Caso visitasse a Assembléia na Primeira ou Segunda Legislatura estranharia as comissões *'ad hoc'* para analisar as propostas mais importantes de legislação, que perduram até 2000 no Senado e na Câmara Federal, e as severas sanções às faltas nas comissões permanentes.

Capítulo V

Da Constituição de 1967 à Promulgação da Constituição de 1989

A CONSTITUIÇÃO DE 1967

O Estado de São Paulo, passa a poder exercer, em seu território, todos os poderes que não tivessem sido atribuídos pela Constituição do Brasil à União ou aos Municípios.

A atribuição fiscalizatória do Legislativo ganhou força com a prerrogativa de criar comissões especiais de inquérito, com amplos poderes de investigação, para apuração de fato determinado, por prazo certo, mediante requerimento de um terço dos seus membros, aprovado por maioria absoluta. Para a consecução das suas finalidades, essas comissões, conjuntamente ou por qualquer dos seus membros, poderiam proceder a vistorias e levantamentos nas Secretarias de Estado e nas repartições pública estaduais, autarquias, entidades paraestatais e sociedades de economia mista, onde deveriam ter livre ingresso e permanência, bem como requisitar de seus responsáveis a exibição de documentos e prestação dos esclarecimentos julgados necessários.

O número de deputados passou a ser fixado em lei, na proporção de um para duzentos mil habitantes, até setenta e cinco deputados; e, além desse limite, um para quinhentos mil habitantes, significando a redução do número de deputados de 116 para 67.

A Assembléia funcionaria com a presença de um quarto (ao invés de um terço), pelo menos, dos seus membros e, salvo resolução em contrário, em sessões públicas, observados os seguintes princípios:

- I - as deliberações, excetuados os casos expressos na Constituição, eram tomadas por maioria simples de votos, presente, pelo menos, a maioria absoluta dos seus membros;
- II - o voto dos deputados era público, ressalvados os casos expressos na Constituição;
- III - os deputados eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos proferidos no desempenho do mandato.

Desde a diplomação até o término do mandato, o deputado não poderia ser preso, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processado criminalmente sem prévia licença da Assembléia, prerrogativa de que já dispunha no período anterior,

porém em caso de flagrante delito, os autos seriam imediatamente encaminhados ao Presidente da Assembléia, para que se decidisse, em 48 horas, sobre a prisão e formação ou não da culpa. Se no prazo de noventa dias, a contar do recebimento, não houvesse deliberação sobre o pedido de licença, este seria incluído automaticamente na Ordem do Dia, nela permanecendo durante quinze sessões ordinárias consecutivas, tendo-se como **concedida** a licença se, neste prazo, nada fosse deliberado.

Aos deputados estaduais foram atribuídos os mesmos impedimentos e incompatibilidades estabelecidos para os membros da Câmara dos Deputados (as proibições constitucionais aos deputados estaduais continuaram as mesmas, mas a Constituição de 1967, ao invés de enunciá-las, remete à Constituição federal), sob pena de perda de mandato, que também poderia ocorrer se o seu procedimento fosse declarado incompatível com o decoro parlamentar, ou se deixasse de comparecer a mais de metade das sessões ordinárias (em 1947, o número máximo de faltas era de sessenta dias consecutivos sem prévia licença da Assembléia; em 1956, foi alterado para seis meses consecutivos), em cada período de sessão legislativa, salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela Assembléia, ou outro motivo relevante previsto no Regimento Interno. Neste caso, qualquer partido político ou primeiro suplente (parte interessada) poderia solicitar a abertura do processo de cassação, além da Mesa Diretora e de qualquer deputado com mandato na Assembléia.

O deputado, investido nas funções de Ministro de Estado, Secretário de Estado ou Prefeito da Capital não perderia o mandato, considerando-se licenciado, podendo optar pela percepção dos respectivos subsídios.

O deputado deveria fazer declaração pública de bens no ato da posse e no término do mandato (não mais lacrada e tornada pública somente mediante deliberação do plenário). Anteriormente ao Golpe Militar, a imagem dos políticos estava intimamente associada à corrupção (SOARES, 1994), e a publicidade da declaração de bens pode ter sido uma tentativa de afastamento desta associação perante a opinião pública.

Às atribuições da Assembléia Legislativa foi acrescido: votar os programas plurianuais do Estado; julgar as contas do Poder Legislativo, apresentadas obrigatoriamente pela Mesa (julgar suas próprias contas); autorizar o Governador a firmar acordos e convênios, efetuar ou contrair empréstimos, desde que não fossem feitos com os Municípios e entidades públicas da administração estadual ou federal (ou seja, não cabia mais à Assembléia manifestar-se nestes casos, o Governador passou a ter plena liberdade para firmar convênios com entidades de direito público); aprovar a indicação de Prefeitos da Capital e das estâncias hidrominerais, bem como dos Ministros do Tribunal de Contas e seus substitutos, do Reitor da Universidade de São Paulo (até então, o Reitor da Universidade não teria que passar pelo crivo da Assembléia) e dos dirigentes de autarquias; convocar e interpelar Secretários de Estado sobre os negócios de suas pastas, bem como o Reitor da Universidade de São Paulo, sobre os assuntos que lhe fossem afetos.

Os Tribunais (Judiciários e de Contas) passaram a ter iniciativa legislativa exclusiva no que se referia às atividades de suas respectivas secretarias, cargos e funções e criação de comarcas, varas ou cartórios, o que era, até então, competência da Assembléia.

O Governador do Estado adquiriu competência exclusiva também na iniciativa de leis que dispusessem sobre matéria financeira. Nestes projetos, a Assembléia não poderia apresentar emendas que aumentassem a despesa prevista, nem alterasse a criação de cargos ou funções. Isto significa que, além de não poder propor, a Assembléia não poderia alterar as propostas do Governador, mas acatá-las porque o Governador poderia requerer que o projeto fosse apreciado dentro de noventa dias de seu recebimento (caso o Governador requeresse regime de urgência, o prazo era de quarenta dias), do contrário, a proposta original seria considerada aprovada. Somente projetos de codificação não teriam o prazo de tramitação fixado pelo Governador.

Processo Legislativo

Desde 1965, os projetos de iniciativa da Assembléia, que contassem com a assinatura de um quarto de seus membros, poderiam ser apreciados no prazo de cento e vinte dias, caso contrário seriam considerados aprovados. Se um projeto de lei tivesse a assinatura de um terço dos membros da Assembléia, o seu autor poderia requerer que fosse apreciado fosse feita no prazo de cinquenta dias, caso contrário seria considerado aprovado (cada deputado poderia se utilizar desta prerrogativa apenas uma vez por ano, mas não havia limite para o Governador).

O plenário deveria analisar os vetos dentro de trinta dias após o seu recebimento (conforme já ocorria desde 1947), mas, a sua discussão teria início dentro de dez dias do seu recebimento, com ou sem parecer. Continuaram sendo necessários dois terços dos votos dos deputados presentes para a derrubada do veto.

O estabelecimento rígido de prazo para a Assembléia se manifestar dificultava a atuação da oposição: pouco tempo havia para a negociação, e a base de sustentação governista poderia simplesmente obstruir os trabalhos para alcançar seus objetivos.

A Constituição poderia ser emendada por proposta discutida e votada dentro de sessenta dias (até então, havia prazo mínimo para discussão e votação de propostas de emenda à Constituição, que deveria ser discutida e votada em dois anos consecutivos, o que dificultaria a alteração da Constituição) e considerada aprovada quando obtivesse, em ambas as votações, o sufrágio de dois terços dos membros da Assembléia. A iniciativa de alteração poderia ser, além da quarta-parte dos membros da Assembléia, conforme já ocorria, também do Governador e de mais da metade das Câmaras Municipais, manifestando-se cada uma delas pela maioria dos seus membros (faculdade de que dispunham durante a Primeira República, mas que desde 1930 haviam perdido).

A Constituição estadual estabelecia que os orçamentos anuais enviados à apreciação da Assembléia e das Câmaras Municipais (orçamento de cada Município

elaborado pelo respectivo Executivo) deveriam obedecer às disposições da Constituição federal e às normas gerais de direito financeiro, devendo ser apresentados até o dia 30 de setembro e enviados para sanção até trinta de novembro, caso contrário, seria promulgado como lei a proposta original do Executivo.

Recebido o projeto de lei orçamentária, seria publicado e figuraria em pauta por dez sessões, para recebimento de emendas, após o que seria enviado à Comissão de Finanças, que dispunha de quinze dias para manifestar-se sobre todos os aspectos do projeto e das emendas. Vencido o prazo, com ou sem parecer, observado o intervalo de dois dias, o projeto era incluído na Ordem do Dia como item único para ser submetido a uma única discussão e votação.

Cabia à Mesa decidir sobre quais emendas deveria incidir o pronunciamento da Comissão de Finanças, excluindo as que propusessem aumento de despesa global ou de cada órgão, projeto ou programa, ou que visassem modificar seu montante, natureza e objetivo (artigo 47 da Resolução n.º 563/67, de acordo com o disposto no artigo 67 § 1.º da Constituição do Brasil). Desta maneira, pouca influência os parlamentares poderiam ter sobre as políticas públicas dentro do parlamento, uma vez que de antemão já seriam recusadas emendas que alterassem as dotações originais, poderiam somente reduzi-las ou aprová-las.

Caso o Executivo não enviasse à Assembléia o projeto de lei orçamentária até 30 de setembro, a Mesa apresentaria como seu projeto, para efeitos de tramitação, a lei orçamentária vigente.

A fiscalização financeira e orçamentária do estado era exercida através de controle externo, exercido pela Assembléia, com auxílio do Tribunal de Contas, que compreendia:

- I - apreciação das contas do exercício financeiro de todos os poderes e órgãos, encaminhados pelo Governador à Assembléia até dia 31 de março de cada ano;
- II - acompanhamento, através de auditoria, das atividades financeira e orçamentária do Estado;
- III - julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos;

IV - julgamento da legalidade das concessões iniciais de aposentadorias, reformas, pensões e disponibilidades.

Não há referência, no texto constitucional de 1967, sobre qual seria o processo caso o Governador não apresentasse suas contas.

Tribunal de Contas

O Tribunal de Contas, com sede na Capital e jurisdição em todo o estado, era composto por onze ministros nomeados pelo Governador, aprovados pela Assembléia e deveriam ser brasileiros, maiores de trinta e cinco anos, de comprovada idoneidade moral, portadores de diploma de curso de nível universitário, com notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros, atuariais, contábeis ou administrativos, e tinham os mesmos direitos, garantias, prerrogativas, vencimentos e impedimentos dos desembargadores do Tribunal de Justiça.

As competências do Tribunal de Contas estavam elencadas no artigo 90 da Constituição estadual, que passamos a transcrever:

Artigo 90 - Compete ao Tribunal de Contas:

I - por sua Seção Estadual:

a) dar parecer prévio, no prazo de noventa dias da data do recebimento, sobre as contas anuais apresentadas pelo Governador à Assembléia;

b) exercer auditoria financeira e orçamentária sobre a aplicação dos recursos das unidades administrativas dos três poderes do Estado, através de acompanhamento, inspeções e diligências;

c) examinar as demonstrações contábeis e financeiras da aplicação dos recursos das unidades administrativas sujeitas ao seu controle, e determinar a regularização na forma que a lei estabelecer;

d) examinar e aprovar a aplicação de auxílios concedidos pelo Estado a entidades particulares de caráter assistencial.

II - por sua Seção Municipal:

a) julgar, originariamente, as contas relativas à aplicação dos recursos recebidos, pelos Municípios, do Estado ou por seu intermédio;

b) dar parecer prévio sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a dos que tiverem Tribunal próprio;

c) encaminhar à Câmara Municipal e ao Prefeito o parecer sobre as contas e sugerir as medidas convenientes para a final apreciação da

Câmara.

III - por suas Seções conjuntas:

a) elaborar o seu regimento interno e organizar os seus serviços auxiliares;

b) eleger o seu Presidente e demais órgãos de direção;

c) propor à Assembléia a criação ou extinção de cargos de seus serviços auxiliares e a fixação dos respectivos vencimentos.

Competia ainda ao Tribunal de Contas, por qualquer de suas Seções, decretar a prisão administrativa dos servidores considerados em alcance, sem prejuízo da competência de outras autoridades que a lei indicasse.

Verificada a ilegalidade de qualquer despesa do Estado, inclusive as decorrentes de contrato, o Tribunal de Contas, por sua Seção Estadual, deveria:

- I - assinar prazo razoável para que o órgão competente adotasse as providências necessárias ao exato cumprimento da lei e à regularização da despesa;
- II - sustar a despesa do ato, quando não fossem atendidas ou adotadas as providências previstas no item anterior, salvo no caso de contrato, em que as irregularidades eram comunicadas à Assembléia para as providências cabíveis, inclusive a sustação da despesa;
- III - cancelar a despesa e declarar insubsistente o contrato, se a Assembléia não deliberasse sobre a comunicação a que se refere o item anterior no prazo de trinta dias.

Apesar de ser órgão auxiliar do Legislativo, inclusive para fins orçamentários, funcionalmente o Tribunal de Contas não era de qualquer forma subordinado à Assembléia, pois, o Tribunal poderia fazer com que suas determinações fossem cumpridas caso esta não se manifestasse sobre suas decisões, além de fiscalizar as contas da Assembléia.

As alterações Regimentais em 1967

As sessões preparatórias passariam a ser realizadas em 01 de fevereiro às 14h30 minutos.

Todas as votações para preenchimento de cargos, inclusive da Mesa Diretora deveria ser feito por processo nominal, para cada cargo separadamente (este dispositivo, inédito em toda a história da Assembléia, constringia a liberdade dos

deputados, pois poderiam sofrer represálias da nova Mesa Diretora ou do Presidente da Comissão a que pertencesse, caso tivesse votado em um outro candidato).

A Mesa Diretora ficou obrigada a prestar contas anuais do Poder Legislativo.

As Comissões passaram a ser 15:

- I - de Constituição e Justiça, com 15 membros
- II - de Economia, com 15 membros
- III - de Finanças, com 15 membros
- IV - de Assistência Social, com 11 membros
- V - de Educação e Cultura, com 11 membros
- VI - de Divisão Administrativa e Judiciária, com 11 (15 membros, quadrienalmente, no ano anterior às eleições municipais, quando poderiam ser criados novos Municípios)
- VII - de Obras Públicas, com 11 membros
- VIII - de Saúde e Higiene, com 11 membros
- IX - de Serviço Civil, com 11 membros
- X - de Agricultura, com 11 membros
- XI - de Esportes, com 11 membros
- XII - de Transportes e Comunicações, com 11 membros
- XIII - de Turismo, com 11 membros
- XIV - de Assuntos da Capital, com 11 membros
- XV - de Redação, com 07 membros

Porém, estas alterações tiveram vida curta: a Assembléia entrou em recesso em dezembro de 1968, durante o qual, em fevereiro de 1969, foi decretado o seu recesso pelo Ato Adicional n.º 47. Durante o período do recesso, o Governador do Estado estava autorizado pelo § 1º do artigo 2º do Ato Institucional n.º 05 de 1968, a legislar sobre todas as matérias. A Emenda Constitucional n.º 1 de 1969 à Constituição federal foi publicada durante o recesso do Congresso Nacional, promulgada (sic), então, pelos ministros da Marinha de Guerra, do Exército e da Aeronáutica Militar (Augusto Hamman Rademaker Grünewald, Aurélio de Lyra Tavares e Márcio de Souza e Mello), em 17 de outubro de 1969. O *caput* do seu artigo 200 determinava que:

“Art. 200 – As disposições constantes desta Constituição ficam incorporadas, no que couber, ao direito constitucional legislado dos Estados.”

Por esta razão, em 30 de outubro de 1969, o então Governador do Estado, Roberto Costa de Abreu Sodré, publicou a Emenda Constitucional n.º 02, de 1969, que, conforme veremos a seguir, trouxe diversas alterações à ordem institucional paulista. Quando reaberta, em 1970, o Regimento Interno da Assembléia foi novamente modificado a fim de se adequar ao novo contexto constitucional.

PRERROGATIVAS E DEVERES DOS DEPUTADOS PÓS-1969

A imunidade parlamentar deixou de prevalecer nos casos de injúria, difamação, calúnia, ou nos crimes previstos na Lei de Segurança Nacional. Até 1980, durante as sessões, e quando para elas se dirigissem, ou quando delas regressassem, os deputados não poderiam ser presos salvo em flagrante de crime comum ou perturbação da ordem pública.

Após a edição da Emenda Constitucional n.º 14, de 1980, a imunidade parlamentar foi ampliada: os deputados passaram a ser invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, desde a expedição do diploma até a inauguração da legislatura seguinte, e não puderam mais ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente (a menos que o crime fosse contra a Segurança Nacional) sem prévia licença da Assembléia, que dispunha de quarenta dias para se manifestar, senão a licença era considerada concedida. Nos crimes contra a Segurança Nacional, o Procurador-Geral da República, recebida a denúncia e considerada a gravidade do delito, poderia requerer a suspensão do exercício de mandato parlamentar, até decisão final de sua representação pelo Tribunal competente, que, a partir de 1980, passou a ser o Tribunal de Justiça.

A partir de 1982, com a Emenda Constitucional n.º 34, os deputados não poderiam ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, e sua imunidade somente não prevaleceria nos casos de crime contra a honra e a Assembléia, por iniciativa da Mesa e deliberação da maioria absoluta (voto favorável de mais da metade dos membros da Assembléia), poderia sustar o processo dos deputados a qualquer momento, devendo

a Mesa apresentar Projeto de Decreto Legislativo (que tramitaria em regime de urgência), podendo ouvir previamente, se entendesse necessário, a Comissão de Constituição e Justiça.

Além das vedações constitucionais anteriores, os deputados não poderiam ser proprietários ou diretores de empresa que gozassem de favor decorrente de contrato com pessoa jurídica de direito público ou nela exercer função remunerada; ou ocupar cargo, função ou emprego de livre exoneração nestas administrações, sob pena de perda de mandato.

Perderia o mandato também, o deputado cujo procedimento fosse declarado incompatível com o decoro parlamentar; ou atentatório às instituições vigentes; que deixasse de comparecer, em cada sessão legislativa anual, à terça parte das sessões ordinárias (metade em 1967), salvo doença comprovada, licença ou missão autorizada pela Assembléia; que perdesse ou tivesse suspensos seus direitos políticos; que praticasse ato de infidelidade partidária segundo o previsto na legislação federal (nestes dois últimos casos, bem como no de crime contra a Segurança Nacional - a partir de 1980 - a perda do mandato seria automática e declarada pela Mesa). Perderia também o mandato, o deputado que abusasse das prerrogativas asseguradas ao parlamentar, ou auferisse, no desempenho do mandato, vantagens ilícitas ou imorais, o que acreditamos ser uma importante tentativa de se evitar abuso de poder e autoridade dos parlamentares, bem como de coagi-los.

Instaurado o processo para perda de mandato, este era encaminhado à Comissão de Constituição e Justiça, que verificaria se este preenchia os requisitos legais. Resolvido que o processo devesse prosseguir, a Assembléia elegeria uma comissão composta de 9 membros, cabendo ao Plenário elegê-los dentre os componentes de cada Bancada por ela indicados. Desde 1947, os membros das Comissões eram indicados pelos líderes partidários e nomeados pelo Presidente, sendo esta comissão a única exceção.

A Resolução n.º 637, de 1982, estabeleceu que, recebidos os autos, a Mesa os encaminharia à Comissão de Constituição e Justiça, que teria dois dias para emitir

parecer concluindo por Projeto de Decreto Legislativo, que tramitaria em regime de urgência e, independentemente de pauta, incluído na Ordem do Dia da primeira sessão a ser convocada para discussão e votação. Aprovado o projeto, a Mesa dentro de dois dias promulgaria o Decreto Legislativo.

Não perderia o mandato o deputado investido nas funções de Secretário de Estado e, a partir da Emenda Constitucional n.º 13, de 1980, quando licenciado por período igual ou superior a 120 (cento e vinte) dias, por motivo de doença ou para tratar de assuntos particulares.

O Subsídio e a Ajuda de Custo

Os deputados receberiam subsídio, dividido em parte fixa e parte variável, bem como uma ajuda de custo, estabelecidos no fim de cada legislatura para a subsequente.

O pagamento da ajuda de custo era feito em 2 (duas) parcelas, somente podendo o deputado receber a segunda se houvesse comparecido, pelo menos, a dois terços da sessão legislativa ordinária ou das sessões decorrentes da convocação extraordinária (até então, era proporcional ao comparecimento). Uma vez que o deputado que deixasse de comparecer a mais de um terço da sessão perderia o mandato, é uma disposição que os incentiva a não terem o seu mandato cassado por falta. O suplente também fazia jus à ajuda de custo, sendo-lhe devida a primeira parcela, a partir da posse, e a segunda, desde que comparecesse a dois terços da sessão.

Sob pena de responsabilidade dos membros da Mesa, era vedado o pagamento aos deputados, a qualquer título, de mais de dois terços dos subsídios e da ajuda de custo atribuídos em lei aos deputados Federais. A Mesa (até então era a Comissão de Finanças) formularia, na primeira quinzena do mês de agosto da última sessão legislativa da legislatura, Projeto de Decreto Legislativo fixando os subsídios e as verbas de representação do Governador e do Vice-Governador, assim como o subsídio e a ajuda de custo dos deputados. Se a Mesa não apresentasse o projeto até a data fixada, a

Comissão de Constituição e Justiça o ofereceria dentro em 15 dias, renovando as disposições em vigor.

Considerava-se como presente o deputado que estivesse fora da Assembléia em Comissão de Representação ou Especial, desde que constasse do relatório ou da ata, respectivamente, da Comissão de Representação ou Especial a sua presença; e que faltasse a quatro sessões ordinárias, no máximo por mês, a serviço do mandato que exercia, desde que o deputado, fundamentadamente, o requeresse ao Presidente da Assembléia. Sempre que estivesse fora da Assembléia, no exercício de suas funções, o Presidente era tido como presente. O mesmo ocorria com respeito ao 1º e ao 2º Secretários, quando, por delegação do Presidente, estivessem em representação da Assembléia.

Teria direito à parte fixa do subsídio o deputado que estivesse em missão diplomática ou cultural de caráter transitório ou licenciado para tratamento de saúde. Não teria direito a subsídio: o deputado investido no cargo de Secretário de Estado, se optasse pela percepção da retribuição do cargo e o deputado licenciado para tratar de interesses particulares.

Não poderiam ser realizadas mais de oito sessões extraordinárias remuneradas, por mês – o pagamento das sessões extraordinárias é um incentivo para a obtenção de quorum, mas o limite para a remuneração das sessões pode ser reflexo da preocupação com o desembolso de dinheiro público, como incentivo para que não fossem convocadas sessões extraordinárias desnecessárias. Seriam exclusivamente consideradas as primeiras oito sessões extraordinárias realizadas em cada mês.

AS COMPETÊNCIAS DA ASSEMBLÉIA PÓS-1969

As principais modificações ocorridas com relação às competências legislativas da Assembléia, durante este período e em relação à Constituição de 1967 foram a perda da competência para deliberar sobre matérias que modificassem cargos públicos, que passaram a ser consideradas matéria típica de gestão administrativa, não

mais legislativa, competindo exclusivamente ao Governador regulá-la por Decretos; bem como autorização para alienação, cessão e arrendamento de bens imóveis estaduais e o recebimento de doações, desde que sem encargo, não sendo considerada como tal a simples destinação específica do bem; também, a Assembléia não mais deveria se pronunciar quanto à fixação do efetivo das polícias civis. A partir da Emenda Constitucional n.º 42, de 1984, adquiriu competência para votar o Plano Estadual de Ação Governamental.

Quanto às suas competências privativas, a intervenção nos Municípios não mais necessitava de autorização prévia da Assembléia para ser executada, competia ao Governador consumá-la, e cabia à Assembléia aprová-la ou propor sua suspensão. Com relação à aprovação de indicação de Prefeitos da Capital e das estâncias hidrominerais, bem como dos Conselheiros do Tribunal de Contas (na Constituição de 1967, eram chamados de *Ministros*) e seus substitutos. Não mais lhe competia aprovar o Reitor da Universidade (nem convocá-lo para prestar esclarecimentos), conforme o disposto em 1967, bem como a aprovação dos dirigentes de autarquias suspensa, por inconstitucionalidade pelo Decreto Federal n.º 86.991, de 1982.

Por sua vez, a Emenda Constitucional n.º 12, de 1979, determinou que competia privativamente à Assembléia suspender, no todo ou em parte, a execução de leis ou de atos normativos estaduais ou municipais, declarados inconstitucionais por decisão definitiva do Tribunal de Justiça ou do Tribunal de Alçada, quando limitada ao texto da Constituição.

De 1947 a 1967, competia à Assembléia autorizar e aprovar convênios e acordos celebrados pelo estado. De 1967, até a edição da Emenda Constitucional n.º 12, de 1979, a Constituição nada previa. A partir de 1979, passou a ser competência privativa da Assembléia autorizar ou aprovar convênios ou acordos com entidades particulares, que resultassem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária.

Por sua vez, Emenda Constitucional n.º 22, de 1980, determinou que a Assembléia poderia requisitar informações e cópias autenticadas de documentos

referentes às despesas realizadas pelo Tribunal de Contas, uma conquista importante para efetivamente julgar as despesas do Tribunal de Contas, que julga as dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM FUNCIONAMENTO PÓS - 1969

A Assembléia funcionava em sessões públicas, com a presença de pelo menos um quarto de seus membros, observados os seguintes princípios, constantes do texto constitucional de 1969:

- I - as deliberações, excetuados os casos expressos na Constituição, eram tomadas por maiorias simples dos votos, presentes pelo menos, a maioria absoluta de seus membros
- II - o voto dos deputados era público, salvo no caso de julgamento de seus pares e do Governador, mas, após a Emenda Constitucional n.º 03, de 1973, o voto para eleição dos membros da mesa e preenchimento de qualquer vaga voltou a ser secreto,
- III - não poderia ser realizada mais de uma sessão ordinária por dia (revogado em 1982)
- IV - não era autorizada a publicação de pronunciamentos que contivessem ofensas às instituições nacionais, propaganda de guerra, de subvenção da ordem política e social, de preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurassem crimes contra a honra ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza.
- V - a Mesa só encaminharia ao Governador pedidos de informações sobre assunto relacionado com matéria em andamento ou sujeita à fiscalização da Assembléia (a Emenda Constitucional n.º 34, de 1982, omitiu a palavra 'só')
- VI - o mandato dos membros da Mesa, era de dois anos, vedada a reeleição – o mandato com o dobro de duração poderia garantir maior independência dos membros da Mesa ante o seu eleitorado, os deputados?
- VII - não seriam subvencionadas viagens de deputado, salvo no desempenho de missão do Governo do Estado, mediante prévia designação do Executivo e concessão de licença da Assembléia– submissão total do Legislativo ante o Executivo, uma vez que era o Executivo quem poderia escolher quem teria viagem subvencionada pelo Legislativo. A Emenda Constitucional n.º 04, de 1975, incluiu a expressão “ao exterior”, o que daria maior mobilidade aos deputados dentro do país; já a Emenda Constitucional n.º 34, de 1982, estabeleceu que não seria de qualquer modo subvencionada viagem de deputado ao exterior, salvo no desempenho de missão temporária da Assembléia, o que foi acompanhado por mudança do Regimento;
- VIII - a sessão só poderia ser secreta, por deliberação prévia da maioria absoluta dos membros da Assembléia, no interesse da segurança ou da preservação do decoro parlamentar, mas o voto seria descoberto.

A Assembléia Legislativa reunia-se, em sua sede na Capital do estado, em sessão legislativa anual, independentemente de convocação, de 31 de março a 30 de novembro, permitido o recesso em julho, mediante requerimento de dois terços dos seus membros e aprovação do Plenário (revogado pela Resolução n.º 637, de 1982, em função da Emenda Constitucional n.º 34, de 1982, que estabeleceu que haveria recesso em julho).

A Assembléia poderia ser convocada extraordinariamente somente pelo Governador, quando houvesse matéria de interesse público relevante e urgente a deliberar. Neste caso, a Assembléia só deliberaria sobre a matéria para a qual tivesse sido convocada. A Assembléia não poderia se autoconvocar extraordinariamente, ou prorrogar as suas sessões, até a edição da Emenda Constitucional n.º 34, de 1982, quando passou a poder ser convocada extraordinariamente por dois terços de seus membros, além do Governador. O ato de convocação, do qual constariam obrigatoriamente o seu objeto e o período do funcionamento, deveria ser publicado no “Diário da Assembléia” a fim de que produzisse os efeitos legais.

Sessões

Desde o Império exigia-se que os deputados estivessem decentemente vestidos e sem armas, para participarem das sessões. A Resolução n.º 642, de 1983 estabeleceu que os deputados deveriam comparecer às Sessões Plenárias da Assembléia Legislativa, bem como às Sessões das Comissões Permanentes e Especiais, decentemente trajados, vestindo os parlamentares do sexo masculino terno e gravata, senão não poderiam permanecer em Plenário.

As sessões ordinárias da Assembléia Legislativa teriam a duração de 4 horas, com início às 14:30 horas e, como ocorriam de 1956 a 1961, constavam de:

- I - Pequeno expediente
- II - Grande expediente
- III - Ordem do Dia
- IV - Explicação pessoal.

Verificada a presença de, pelo menos um quarto dos membros da Assembléia, o Presidente abria a sessão, declarando: “Sob a proteção de Deus iniciamos nossos trabalhos”, expressão presente desde 1964. A presença dos deputados, para o efeito de conhecimento de número para abertura dos trabalhos e votação, era verificada pela lista respectiva, organizada na ordem alfabética de seus nomes e assinada pelos deputados em Plenário.

As sessões poderiam ser prorrogadas por prazo máximo de quatro horas (antes 06 horas). Para possibilitar a reunião das Comissões Técnicas, não haveria Ordem do Dia e Explicação Pessoal, às segundas e sextas-feiras. Por determinação regimental, nenhuma comissão pode funcionar durante a Ordem do Dia, quando as matérias são discutidas e votadas. Também, é durante a Ordem do Dia que podem ocorrer votação nominal e verificação de votação, as únicas maneiras de denunciar que um deputado que assinara a lista de presença tivesse se ausentado durante a sessão. Em 1982, voltaram a ocorrer Ordem do Dia e Explicação Pessoal em todos os dias úteis.

Com a revogação da exigência constitucional de realização de apenas uma sessão ordinária por dia, a Resolução n.º 637, de 1982, estabeleceu que haveria na Assembléia, nos dias úteis, exceto aos sábados, duas sessões ordinárias:

- I - a primeira, improrrogável, com início às 14 horas e duração até às 16:30, composta das seguintes partes:
 - a) Expediente, com duração de 15 minutos;
 - b) Pequeno Expediente, com término às 15 horas;
 - c) Grande Expediente, com duração de uma hora improrrogável, destinado aos oradores inscritos, versarem sobre matéria de sua livre escolha, cabendo a cada um trinta minutos, na sua vez;
 - d) Ordem do Dia, para discussão e votação de moções e de requerimentos;
 - e) Explicação Pessoal, para uso da palavra dos deputados que a solicitassem, versando assunto de sua livre escolha, cabendo a cada um 15 minutos, no máximo, dispensada prévia inscrição;
- II - A Segunda, com início às 17 horas, e duração de duas horas e trinta minutos, prorrogável por igual prazo, destinada à discussão e votação de proposições.

As sessões extraordinárias, que teriam duração de cento e cinquenta minutos, podendo ser prorrogadas por igual período, poderiam ser convocadas pelo Presidente da Assembléia, de ofício; e pelos Líderes, em conjunto. Ainda, não poderiam

ser convocadas mais de 2 sessões extraordinárias entre 2 ordinárias, a menos no caso de apreciação de proposições em regime de urgência ou de prioridade, dependentes de votação, cuja tramitação expirasse dentro de 5 dias, devendo ser observado o intervalo de 60 minutos após o término da sessão ordinária ou extraordinária anterior.

As sessões ordinárias, durante a convocação extraordinária da Assembléia, teriam a duração de 150 minutos, inteiramente dedicadas à apreciação da matéria para que tivessem sido convocadas, constando de duas partes:

- I - Pequeno Expediente, com a duração máxima de trinta minutos
- II - Ordem do Dia, dedicada exclusivamente ao objeto da convocação.

As Sessões Secretas

As sessões eram públicas mas, excepcionalmente, poderiam ser secretas, por proposta do seu Presidente ou a requerimento de um terço dos deputados e deliberação prévia da maioria absoluta dos seus membros, no interesse da segurança ou da preservação do decoro parlamentar.

Instalação

A sessão preparatória passou a ser realizada às 15 horas do dia 15 de março (no primeiro e terceiro anos de cada legislatura, uma vez que o mandato da Mesa, a partir de então, passou a durar por duas sessões legislativas) independentemente de convocação, para posse de seus membros e eleição da Mesa, que obrigatoriamente era feita por votação nominal, não mais secreta. Em 1975, com a edição da Emenda Constitucional n.º 04, de 1975, as sessões preparatórias passaram a ocorrer em 01 de fevereiro.

Em 1973, com a Emenda Constitucional n.º 03, de 1973, as eleições para os membros da Mesa voltaram a realizar-se mediante voto secreto, bem como o preenchimento de qualquer vaga; porém, a eleição dos Presidentes das Comissões continuaram a ser feitas através do processo nominal. A eleição dos membros da Mesa, bem como o preenchimento de qualquer vaga, deveriam observar as seguintes exigências e formalidades:

- I - Cédula separada, impressa ou datilografada em cor preta, para cada cargo, com a indicação deste e o nome do votado;
- II - Votação e apuração, para cada cargo, separadamente
- III - Colocação, no gabinete indevassável, da cédula em sobrecarta rubricada e entregue no ato pelo Presidente, de modo que ficasse resguardado o sigilo do voto; e
- IV - Colocação da sobrecarta fechada pelo próprio votante, em urna única, à vista do Plenário.

Na apuração da eleição deveria ser observado o seguinte processo:

- I - Terminada a votação de cada cargo, o Presidente retiraria as sobrecartas da urna, faria a contagem das mesmas e, verificada a coincidência do seu número com o dos votantes, as abriria uma a uma, lendo, ato contínuo, o conteúdo da cédula contida na sobrecarta aberta; e
- II - Os Secretários fariam os devidos assentamentos, proclamando em voz alta, os resultados da apuração.

O Presidente deveria convidar dois deputados de Partidos diferentes para acompanhar, junto à Mesa, os trabalhos da apuração.

A Mesa

O mandato dos membros da Mesa, conforme visto acima, passou a ser de dois anos, sendo vedada a reeleição para o mesmo cargo. Uma outra inovação apresentada foi a possibilidade de delegação de funções dos membros da Mesa aos seus substitutos, mediante Ato da Mesa. Por força de mandamento constitucional, anualmente a Mesa deveria proceder à prestação das contas do Poder Legislativo. Competia à Mesa também apresentar o projeto de decreto Legislativo fixando o subsídio dos deputados e Governador de uma legislatura para outra, o que anteriormente era atribuição da Comissão de Finanças.

O Presidente

Competia ao Presidente, além das atribuições de que já dispunha anteriormente, interromper o orador que fizesse pronunciamento que contivesse ofensa às instituições nacionais, propaganda de guerra, de subversão da ordem política e social, de preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurasse crime contra a honra ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza; bem como determinar a publicação das declarações de bens (consoante o disposto no artigo 14 da Constituição paulista).

Comissões

Os membros das Comissões Permanentes e Temporárias continuaram sendo nomeados por ato do Presidente da Assembléia, publicado no órgão oficial, mediante indicação escrita dos Líderes de Partido, que deveriam fazer a indicação dentro do prazo de 15 dias, contados do início da sessão legislativa ou da aprovação do requerimento de constituição de Comissão Especial de Inquérito. Decorrido esse prazo sem a indicação, o Presidente da Assembléia deveria imediatamente nomear os membros das Comissões para o biênio, observando, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos. Até então, não havia prazo para a indicação dos líderes partidários.

As Comissões Permanentes eram:

- I - Constituição e Justiça, com 9 membros.
- II - Economia, com 9 membros.
- III - Finanças, com 9 membros.
- IV - Saúde, Higiene e Assistência Social, com 7 membros.
- V - Educação, com 7 membros.
- VI - Divisão Administrativa, com 7 membros (não mais judiciária).
- VII - Obras Públicas, Transportes e Comunicações, com 7 membros.
- VIII - Serviço Civil, com 7 membros.
- IX - Cultura, Esporte e Turismo, com 7 membros.
- X - Redação, com 5 membros.

À Comissão de Constituição e Justiça competia manifestar-se sobre todos os assuntos, quanto ao seu aspecto constitucional, legal e jurídico; sobre o caráter estrutural, dos projetos, para os fins do disposto no item 11 do parágrafo único do artigo 20 da Constituição estadual²⁸ e sobre o mérito das proposições nos casos de:

- 1 - Reforma da Constituição.
- 2 - Exercício dos poderes estaduais.
- 3 - Organização judiciária.
- 4 - Organização municipal.
- 5 - Polícia Militar.
- 6 - Ajustes e convenções.

²⁸ Caso a maioria absoluta da Assembléia decidisse que uma lei tinha caráter estrutural, teria a tramitação semelhante à de lei complementar à Constituição, o que significa que necessitaria, para sua aprovação, ou alteração, da maioria absoluta dos membros da Assembléia.

7 - Licença ao Governador para interromper o exercício das suas funções ou ausentar-se do Estado.

Na hipótese da Comissão de Constituição e Justiça, em seu parecer, ou o seu autor na justificativa, haver considerado o projeto de caráter estrutural (Constituição estadual, artigo 20, parágrafo único, item 11), o Plenário, antes de iniciar a discussão, decidiria pela maioria absoluta dos membros da Assembléia, ratificaria (ou não) a decisão preliminar da Comissão de Constituição e Justiça.

À Comissão de Finanças competia opinar sobre matéria tributária e empréstimos públicos; quanto ao aspecto financeiro de todas as proposições, inclusive aquelas da competência privativa de outras Comissões, que concorressem para aumentar, ou diminuir, a despesa ou a receita pública; sobre a fixação de subsídios e ajuda de custo dos deputados, bem como do subsídio e verba de representação do Governador e do Vice-Governador; sobre prestação de contas do Governador do Estado e do Poder Legislativo; atos do Tribunal de Contas, assuntos atinentes à fiscalização da execução orçamentária estadual, o projeto de lei orçamentário em todos os seus aspectos e os projetos referentes a abertura de crédito.

Cada projeto de lei deveria passar obrigatoriamente pela Comissão de Constituição e Justiça e pela de Finanças e Orçamento, portanto, estas duas comissões eram (e ainda são), as mais importantes da Assembléia).

A Resolução n.º 580 de 1971, criou novas comissões permanentes e alterou a atribuição de outras:

- Economia e Planejamento, com 7 membros, que passou a opinar também sobre planejamento e orçamento plurienal de investimentos;
- Saúde e Higiene, com 5 membros, que não mais opinava sobre assistência social;
- Assuntos Municipais, com 5 membros, à qual competia opinar sobre proposições e assuntos de divisão territorial administrativa do Estado e de organização municipal, bem como sobre todos os assuntos diretamente relacionados com os Municípios;
- Obras Públicas, com 5 membros, à qual competia dizer sobre proposições ou assuntos relativos a obras públicas e ao seu uso e gozo; concessão de uso de bens públicos; concessão de serviços públicos; organização e reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins;
- Promoção Social, com 5 membros, para opinar sobre proposições ou assuntos que

dissessem respeito ao desenvolvimento comunitário, aos estabelecimentos sociais e à imigração, bem como sobre todas as medidas de promoção humana

- Cultura Esportes e Turismo, com 5 membros, para manifestar-se a respeito das proposições ou assuntos referentes ao desenvolvimento cultural e artístico; aos esportes e à recreação, bem como ao turismo em geral; à organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins;
- Transportes e Energia, com 5 membros, para manifestar-se a respeito de proposições e assuntos relativos ao transporte ao trânsito, bem como à energia elétrica ou de outras fontes; sobre organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.

Além disso, previa que as Comissões Permanentes contariam com assistência técnica, a ser prestada por servidores da própria Assembléia ou postos à sua disposição pelo Executivo.

Já a Resolução n.º 596, de 1975, criou a Comissão de Assuntos Metropolitanos, com cinco membros, com a competência de opinar acerca de proposições e assuntos relativos a áreas metropolitanas, bem como a organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.

Nenhuma proposição poderia ser distribuída a mais de 3 Comissões, a menos que a matéria envolvesse assuntos relativos a áreas metropolitanas, quando deveria falar, além da Comissão competente para analisar o mérito principal, a Comissão de Assuntos Metropolitanos.

A Resolução n.º 597, de 1975, criou novas Comissões Permanentes:

- Comissão de Esportes e Turismo, com cinco membros para manifestar-se a respeito das proposições e assuntos que dissessem respeito aos esportes e à recreação, bem como ao turismo em geral; à organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins;
- Comissão de Agricultura e Pecuária, com cinco membros, para opinar a respeito das proposições e assuntos relativos à agricultura, à pecuária e à economia agrícola em geral; à organização e reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins;
- Comissão de Segurança Pública, com cinco membros, a quem competia dizer a respeito de proposições e assuntos relativos à segurança pública e à polícia militar; à organização e reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins. Com a edição da Resolução n.º 658, de 1985, passou a opinar também sobre assuntos relativos à Polícia Civil;
- Comissão de Relações do Trabalho, com cinco membros com competência para

manifestar-se sobre proposições e assuntos relativos a relações de trabalho, bem como a organização e reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.

E alterou a denominação de outras:

- Comissão de Serviços e Obras Públicas, com cinco membros, com a competência de dizer sobre proposições e assuntos relativos a serviços e obras públicas e ao seu uso e gozo; concessão de uso de bens públicos; concessão de serviços públicos; energia elétrica ou de outras fontes; organização e reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.
- Comissão de Administração Pública, com cinco membros, que deveria opinar a respeito de proposições e assuntos relativos aos servidores públicos civis e seu regime jurídico; provimento de cargos públicos, estabilidade e aposentadoria; criação, extinção ou transformação de cargos, carreiras ou funções; organização e reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.
- Comissão de Cultura, Ciência e Tecnologia, com cinco membros para manifestar-se a respeito das proposições e assuntos referentes à cultura, inclusive artística, à ciência e à tecnologia; à organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.
- Comissão de Transportes e Comunicações, com cinco membros, para manifestar-se a respeito de proposições e assuntos relativos ao transporte e ao trânsito, bem como às comunicações; sobre organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.

A Resolução n.º 639, de 1983, criou a Comissão Permanente de Defesa do Meio Ambiente, com cinco membros e a atribuição de opinar sobre proposições e assuntos relativos à defesa do meio ambiente, bem como à organização ou reorganização de repartições da administração direta ou indireta aplicadas a esses fins.

A Resolução n.º 652, de 1985, alterou o número de membros das Comissões: Finanças e Justiça passaram a contar com nove membros, e todas as demais, com sete.

A Resolução n.º 653, de 1985, criou a Comissão de Fiscalização e Controle, com nove membros, a quem competia fiscalizar os atos da Administração Direta e Indireta do Estado, nos termos da legislação pertinente, em especial para verificar da regularidade, eficiência e eficácia dos seus órgãos no cumprimento dos objetivos institucionais, assim como opinar sobre proposições relativas à tomada de contas do Governador e comunicações do Tribunal de Contas sobre ilegalidade de

despesa decorrente de contrato (o Tribunal de Contas, após julgar contratos ilegais, comunicava sua decisão à Assembléia, que deveria se manifestar a respeito). Acrescentou ainda que, nos casos em que o exame do mérito coubesse a mais de uma Comissão, a proposição seria distribuída à Comissão competente para apreciar o objeto principal, salvo se a matéria envolvesse assuntos relativos a áreas metropolitanas ou a tomada de contas e comunicação do Tribunal de Contas sobre ilegalidade de despesa decorrente de contrato, casos em que fariam, também, respectivamente, a Comissão de Assuntos Metropolitanos e a Comissão de Fiscalização e Controle.

Caso uma Comissão não se manifestasse no prazo regimental, o Presidente da Assembléia poderia designar um relator especial em substituição à comissão. A Resolução n.º 665, de 1988, estabeleceu que a designação de Relator Especial não poderia recair em deputado que já tivesse emitido parecer sobre a mesma proposição, por que até então, o Presidente poderia designar o mesmo deputado para elaborar pareceres em substituição a todas as comissões pelas quais o projeto tramitaria e a visão de apenas um deputado substituiria, dessa forma, a de várias comissões.

Os projetos que recebessem parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as Comissões, seriam tidos como rejeitados. A Resolução n.º 665, de 1988, excluiu desse caso os projetos que tivessem tido parecer de Relator Especial.

Comissões Especiais de Inquérito

Não poderiam funcionar concomitantemente mais de cinco comissões especiais de inquérito, salvo deliberação da maioria absoluta dos membros da Assembléia – o que é uma grande restrição ao poder fiscalizatório da Assembléia, por que cinco comissões podem ser mais facilmente controláveis que diversas; além disso, até 1982, quando a Resolução n.º 637 revogou este dispositivo, estas comissões especiais não deveriam causar ônus para a Assembléia. Em 1982, conforme previsto na Constituição de 1967, suprimido em 1969, os membros das comissões especiais, no interesse da investigação, poderiam, em conjunto ou isoladamente, proceder a vistorias e levantamentos nas repartições públicas estaduais e entidades descentralizadas, onde

teriam livre ingresso e permanência, bem como poderiam requisitar de seus responsáveis a exibição de documentos e a prestação dos esclarecimentos necessários.

Órgão Diretivo das Comissões

As Comissões Permanentes e Especiais, dentro dos 5 dias seguintes à sua constituição, deveriam se reunir para eleger o Presidente e o Vice-Presidente. A eleição nas Comissões Permanentes era convocada e presidida no início de legislatura, pelo mais idoso dos seus membros presentes; no biênio subsequente, pelo Presidente da Comissão no biênio anterior, ou pelo Vice-Presidente, no impedimento ou ausência do Presidente; no impedimento de ambos, pelo mais idoso dos membros presentes. Nas Comissões Especiais competia ao membro mais idoso convocar e presidir a eleição. Esta eleição seria feita por maioria simples, mediante votação nominal (até então, era mediante escrutínio secreto), considerando-se eleito, em caso de empate, o mais idoso dos votados.

O voto dos deputados nas Comissões era público, salvo no julgamento de seus pares e do Governador, devendo as comissões deliberar por maioria simples de votos; havendo empate, caberia voto de qualidade ao seu Presidente.

Em recinto designado pela Mesa deveriam ser afixados, com antecedência de 24 horas, “Avisos” sobre dia, local e hora em que se reuniriam as Comissões, com indicação das proposições que por ela seriam tratadas. O que é uma inovação importante neste regimento, uma vez que aumenta a publicidade dos assuntos a serem tratados nas comissões, permitindo a outras pessoas, além de seus membros, o conhecimento prévio dos assuntos a serem tratados.

Para as matérias submetidas às Comissões deveriam ser nomeados Relatores dentro de 48 horas, exceto para as em regime de urgência, quando a nomeação seria imediata. Cabia somente aos Presidentes das Comissões fixar os prazos para os respectivos relatores (nos regimentos anteriores, os prazos eram fixados pelo regimento, de acordo com o regime de tramitação). A distribuição de matéria às Comissões era feita pelo Presidente da Assembléia, devendo chegar a seu destino no prazo máximo de 2 dias, ou imediatamente, em caso de urgência. Os projetos distribuídos a mais de uma

Comissão eram encaminhados diretamente de uma para outra, na ordem das comissões que tivessem que se manifestar subsequente, fazendo-se os devidos registros no protocolo das Comissões e comunicação imediata ao serviço competente da Mesa para efeito de controle dos prazos. Quando a matéria dependesse de pareceres das Comissões de Constituição e Justiça e de Finanças, estas seriam ouvidas, respectivamente, em primeiro e último lugar. Em nenhum momento, o Regimento Interno dispõe sobre o que ocorre caso os prazos não fossem cumpridos, com exceção do vencimento de prazo em uma Comissão, quando esta pode ser substituída por relator especial. Em todos os outros casos (distribuição, elaboração de parecer e vista), há a indicação do prazo, porém, não informa o que pode ser feito caso não seja observado.

Processo Legislativo

A iniciativa das leis cabia ao Governador, a qualquer deputado ou comissão da Assembléia, e aos Tribunais. Eram de iniciativa exclusiva do Governador as leis que dispusessem sobre:

- I - matéria financeira,
- II - criação de cargos, funções, empregos públicos, ofícios ou cartórios, aumento de vencimentos ou vantagens dos servidores, ou acréscimo da despesa pública;
- III - servidores públicos estaduais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria, reforma e transferência de integrantes da polícia militar para a inatividade;
- IV - fixação ou aumento do efetivo da polícia militar;
- V - Plano Estadual de Ação Governamental, a partir da Emenda Constitucional n.º 42, de 1984.

Aos projetos de iniciativa exclusiva do Governador não eram admitidas emendas que aumentassem a despesa prevista, nem as que alterassem a criação de cargos, funções, ofícios e cartórios.

Era da competência exclusiva da Assembléia e dos Tribunais a iniciativa de leis que dispusessem sobre a criação e a extinção de cargos de suas secretarias e a fixação dos respectivos vencimentos.

O Governador poderia enviar à Assembléia projetos de lei sobre qualquer matéria, os quais, se o solicitasse, deveriam ser apreciados dentro de 90 (noventa) dias a contar do seu recebimento. Se o Governador julgasse urgente a medida, poderia solicitar que a apreciação do projeto fosse feita em 40 (quarenta) dias. A solicitação do prazo poderia ser feita depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, começando o prazo a fluir do recebimento do pedido. Na falta de deliberação dentro dos prazos, os projetos seriam considerados aprovados. Após a edição da Emenda Constitucional n.º 34, de 1982, cada projeto era incluído automaticamente na ordem do dia, em regime de urgência; nas 10 (dez) sessões subseqüentes em dias sucessivos; se, ao final dessas, não fosse apreciado, seria considerado definitivamente aprovado.

O instituto da aprovação por decurso de prazo, respeitada a sua competência quanto à iniciativa, também existia para os projetos de iniciativa dos deputados e foi revogado pela Emenda Constitucional n. 34, de 1982.

Aos projetos de competência exclusiva da Assembléia ou dos Tribunais, que dispusessem sobre criação ou extinção de cargos de sua Secretaria ou fixação dos respectivos vencimentos, somente seriam admitidas emendas quando assinadas pela metade, no mínimo, dos membros da Assembléia.

O Governador do Estado e os Tribunais Estaduais poderiam propor alterações aos projetos de sua iniciativa enquanto a matéria estivesse na dependência do parecer da Comissão de Constituição e Justiça.

Seriam arquivadas, no início de cada legislatura, as proposições apresentadas durante a anterior, desde que se encontrassem sem parecer ou com pronunciamento contrário da Comissão de Constituição e Justiça, exceto os projetos de lei de iniciativa do Governador ou dos Tribunais, ou seja, somente os de deputados.

Discussões e votações

As proposições eram apreciadas e decididas pelo Plenário num único turno de discussão e votação, porém, as proposições relativas à criação de cargos nas

Secretarias dos Tribunais e da Assembléia eram votadas em dois turnos, com intervalo mínimo de 48 horas entre eles.

Os projetos que recebessem parecer contrário, quanto ao mérito, de todas as Comissões, eram tidos como rejeitados. Os que recebessem parecer contrário da Comissão de Constituição e Justiça eram objeto de uma discussão e votação prévia apenas quanto à constitucionalidade e legalidade.

O encerramento da discussão era dado pela ausência de oradores ou pelo decurso dos prazos regimentais. A discussão poderia ser encerrada por deliberação do Plenário, a requerimento de um terço, pelo menos, dos membros da Assembléia, após 10 horas de discussão, para as proposições em regime de urgência; 15 horas, para as em regime de prioridade; e 20 horas, para as de tramitação ordinária. Uma vez que a Ordem do dia durava duas horas e meia, cada projeto em regime de tramitação normal levaria ao menos oito sessões em discussão. Considerando que não havia Ordem do Dia às segundas e sextas-feiras, até 1982, tantas horas de discussão obrigatória poderiam simplesmente inviabilizar a discussão e votação em plenário de diversas proposições de deputados, que acabariam sendo arquivadas na mudança de legislatura. Por sua vez, o Governador poderia requerer quando bem entendesse que projetos de sua iniciativa tramitassem em regime de prioridade ou urgência, de forma a garantir a aprovação das medidas que considerasse necessárias

As proposições em regime de urgência e de prioridade, com prazo de apreciação pela Assembléia, teriam sua discussão encerrada, de ofício, pelo Presidente, respectivamente, no 10º e 15º dia do término do prazo, desde que tivessem figurado na Ordem do Dia de 3 sessões, pelo menos. A discussão não seria encerrada quando houvesse pedido de adiamento e este não pudesse ser votado por falta de número.

A votação dos projetos, cuja aprovação exigisse “quorum” especial, seria renovada tantas vezes quantas fossem necessárias, no caso de se atingir apenas maioria simples.

A verificação de votação era feita pelo processo de votação nominal, dispensadas a leitura e a publicação do registro. Os deputados eram chamados pelo Primeiro Secretário, e responderiam SIM ou NÃO, segundo fossem favoráveis ou contrários ao que se estivesse votando. O Presidente proclamaria o resultado e mandaria ler os nomes dos deputados que tivessem votado SIM e dos que tivessem votado NÃO, sendo publicada no “Diário da Assembléia” a relação dos deputados que tivessem votado a favor ou contra.

No encaminhamento de votação, que ocorria logo após o anúncio da votação, era assegurado, a cada Bancada, por um de seus membros, falar apenas uma vez, pelo prazo de 10 minutos, a fim de esclarecer os respectivos componentes sobre a orientação a seguir (de 1956 a 1970, esta faculdade ficou restrita aos líderes partidários).

Elaboração Legislativa Especial

Reforma da Constituição

A Constituição poderia ser emendada mediante proposta: da terça-parte dos membros da Assembléia, não mais da quarta-parte e do Governador (as Câmaras Municipais, perderam a iniciativa de que dispunham na Constituição anterior). A Constituição não poderia ser emendada na vigência de estado de sítio, ou do estado de emergência.

A proposta deveria ser lida no Pequeno Expediente e, dentro de 2 dias, publicada no “Diário da Assembléia”, sendo a seguir incluída em Pauta, por 3 sessões ordinárias. Só eram admitidas emendas na fase de Pauta, e sua redação deveria ser feita de forma a permitir a sua incorporação à proposta, aplicando-se-lhes a exigência de um terço de subscritores. Expirado o prazo de Pauta, a Mesa transmitiria a proposta, com as emendas, dentro do prazo de 2 dias, à Comissão de Constituição e Justiça, que teria dez dias para emitir parecer. Expirado o prazo dado à Comissão, sem que esta houvesse emitido parecer, o Presidente da Assembléia, de ofício, ou a requerimento de qualquer deputado, nomearia Relator Especial, que teria o prazo de cinco dias para opinar sobre a matéria. Na Ordem do Dia em que figurasse a proposta de reforma constitucional, não poderia constar nenhuma outra matéria, a não ser as proposições com prazo de

apreciação, que figurariam logo a seguir. A discussão em Plenário e o seu encerramento eram submetidas aos prazos das proposições em regime de urgência.

A proposta deveria ser discutida e votada dentro de 60 dias a contar da sua apresentação ou recebimento, em 2 turnos de discussão e votação, e considerada aprovada quando obtivesse, em ambas as votações, o voto favorável de dois terços dos membros da Assembléia. Dentro de 5 dias de sua primeira aprovação, a proposta seria incluída na Ordem do Dia, para discussão e votação em segundo turno. Se, dentro de sessenta dias da sua apresentação ou recebimento a proposta não tivesse sido aprovada em dois turnos de discussão e votação, seria considerada rejeitada²⁹ (apesar da Constituição, até 1980, exigir um intervalo mínimo de seis meses entre os dois turnos). Em 1982, com a Resolução n.º 637, o Regimento deixou de estabelecer prazo para a votação em dois turnos, bem como a Constituição, após a Emenda Constitucional n.º 34, de 1982.

Se da votação resultasse qualquer modificação no texto da proposta, esta voltaria à Comissão de Constituição e Justiça, para, no prazo de 2 dias, redigir o vencido. Expirado esse prazo, sem que a Comissão houvesse emitido seu parecer, o Presidente da Assembléia, de ofício, ou a requerimento de qualquer deputado, nomearia Relator Especial, que teria igual tempo para o mesmo fim (revogado pela Resolução n.º 637, de 1982).

Aprovada definitivamente a proposta, a Mesa da Assembléia promulgaria e faria publicar a emenda, com o respectivo número de ordem.

As leis complementares da Constituição seriam aprovadas por maioria absoluta dos membros da Assembléia, observados os demais termos da votação das leis ordinárias. Consideravam-se leis complementares:

- 1 - a Lei Orgânica dos Municípios;
- 2 - o Código Judiciário;

²⁹ Resolução n.º 576, de 1970

Artigo 259 - A proposta será discutida e votada dentro de 60 dias a contar da sua apresentação ou recebimento, em 2 turnos de discussão e votação, e considerada aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de dois terços dos membros da Assembléia.

- 3 - os Estatutos dos Servidores Cíveis do Estado;
- 4 - a Lei Orgânica do Ministério Público;
- 5- a Lei Orgânica da Polícia;
- 6 - a Lei Orgânica das Entidades Descentralizadas;
- 7 - o Código de Educação;
- 8 - o Código de Saúde;
- 9 - a Lei de Paridade dos Funcionários Públicos Cíveis;
- 10 - a Lei sobre Normas Técnicas do Processo Legislativo;
- 11 - outras leis de caráter estrutural, incluídas nesta categoria pelo voto preliminar da maioria absoluta dos membros da Assembléia.

Veto

Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, era enviado ao Governador que o sancionaria e promulgaria, ou o vetaria dentro de quinze dias úteis contados do seu recebimento, se o considerasse inconstitucional ou contrário ao interesse público. Se a sanção fosse negada durante o recesso Assembléia, o Governador faria publicar o veto (até então, encaminharia a mensagem à Assembléia).

Recebido, o veto era imediatamente publicado e despachado às Comissões competentes, que teriam cinco dias para emitir parecer, para então ser incluído na Ordem do Dia da primeira sessão ordinária a ser realizada. A votação não versava sobre o veto, mas sobre o projeto ou a parte vetada, votando SIM os que o aprovassem, rejeitando o veto, e NÃO, os que o recusassem, aceitando o veto, sendo vedado à Assembléia introduzir qualquer alteração ao texto vetado.

A apreciação do veto pelo Plenário deveria ser feita dentro de quarenta e cinco dias (em 1967 eram trinta dias úteis) de seu recebimento, em uma só discussão, considerando-se aprovada a matéria vetada se obtivesse o voto favorável de dois terços dos membros da Assembléia, caso contrário, seria considerado acolhido.

A matéria constante de projeto de lei rejeitado ou não sancionado, assim como a de proposta de emenda à Constituição rejeitada, somente poderia constituir objeto de nova proposição na mesma sessão legislativa, mediante a iniciativa da maioria absoluta dos membros da Assembléia, ressalvadas as proposições do Governador, a partir da Emenda Constitucional n.º 34, de 1982.

Plano Estadual de Ação Governamental

A Assembléia deveria apreciar o Plano Estadual de Ação Governamental até 30 de junho do mesmo ano e, caso não o devolvesse dentro do prazo para sanção, seria arquivado. Rejeitado o projeto de lei, só poderia ser reapresentado na sessão legislativa seguinte. O Plano Estadual de Ação Governamental obrigaria os órgãos e entidades da Administração Direta e Indireta do Estado que deveriam observar as prioridades e diretrizes fixadas, mediante adequada alocação de recursos financeiros e eficaz ação dos agentes públicos.

O projeto de lei orçamentária anual deveria também observar totalmente os objetivos contidos no Plano Estadual de Ação Governamental em vigor e, somente na hipótese de guerra, grave perturbação da ordem ou calamidade pública, o Poder Executivo poderia retardar ou interromper, total ou parcialmente, a execução do Plano Estadual de Ação Governamental em vigor, comprometendo os recursos financeiros alocados para enfrentá-las.

O projeto de lei relativo ao Plano Estadual de Ação Governamental seria incluído automaticamente na Ordem do Dia nas dez sessões anteriores ao término do prazo. Depois de decorridos 180 (cento e oitenta) dias da sua aprovação final, o Plano Estadual de Ação Governamental poderia ser alterado, total ou parcialmente, por proposta do Governador e com voto favorável da maioria dos membros da Assembléia.

Tomada de Contas do Governador

O Tribunal de Contas, com sede na Capital e jurisdição em todo o estado, era composto por sete (antes eram onze) conselheiros, nomeados pelo Governador, com aprovação prévia da Assembléia, dentre brasileiros, maiores de 35 (trinta e cinco) anos, de comprovada idoneidade moral, com notórios conhecimentos jurídicos, econômicos, financeiros, ou de administração pública, portadores de diploma de nível universitário correspondente.

Em 1967, estava previsto que o Tribunal de Contas poderia criar órgãos destinados a auxiliá-lo no exercício de suas funções e na descentralização dos seus trabalhos, o que não consta do texto constitucional a partir de 1969.

As contas apresentadas pelo Governador, que abrangeriam a totalidade do exercício financeiro do estado, compreendendo as atividades do Executivo, do Legislativo, do Judiciário e do Tribunal de Contas, deveriam dar entrada na Assembléia até 30 de abril de cada ano. O Presidente da Assembléia, independentemente de sua leitura no Pequeno Expediente, mandaria publicar, dentre as suas peças, o balanço geral, e comunicaria o recebimento ao Tribunal de Contas. O processo era a seguir encaminhado à Comissão de Finanças, onde aguardaria o parecer do Tribunal de Contas. Recebido o parecer do Tribunal de Contas, o Presidente da Assembléia mandaria publicá-lo e o encaminharia à Comissão de Finanças, que teria o prazo de trinta dias para emitir parecer, concluindo por Projeto de Decreto Legislativo que tramitaria em regime de prioridade. Se não fosse aprovada pelo Plenário a prestação de contas do Governador, ou parte dessas contas, todo o processo ou a parte referente às contas impugnadas seria remetido à Comissão de Constituição e Justiça, para que indicasse as providências a serem tomadas pela Assembléia.

Com a criação da Comissão de Fiscalização e Controle, esta passou a manifestar-se logo em seguida à Comissão de Finanças, a respeito da regularidade da matéria.

Recebida a comunicação do Tribunal de Contas sobre ilegalidade de despesa decorrente de contrato (artigo 91, inciso II, 2ª parte, da Constituição estadual), o Presidente da Assembléia, independentemente de leitura no Pequeno Expediente, faria publicar a comunicação e a encaminharia à Comissão de Finanças, que, em seu parecer, concluiria por Projeto de Decreto Legislativo. Este, independentemente de Pauta, seria incluído na Ordem do Dia da primeira sessão ordinária após a sua publicação. Se a Assembléia não deliberasse no prazo de trinta dias, competia ao Tribunal de Contas cancelar a despesa e declarar o contrato insubsistente, até que a Resolução n. 88, de 05/08/1981 (D.O.U. de 07/08/1981), do Senado Federal, suspendeu, por inconstitucionalidade, esta prerrogativa do Tribunal de Contas.

A Emenda Constitucional n. 22, de 1980, estabeleceu que o Tribunal de Contas deveria encaminhar à Assembléia, quando requisitadas, informações e cópias

autenticadas de documentos referentes às suas despesas, sem prejuízo da prestação de contas relativa à totalidade do exercício financeiro, garantindo que houvesse um maior controle parlamentar sobre as despesas do Tribunal de Contas.

OBSERVAÇÕES PRELIMINARES

De 1970 a 1982, apesar de estar funcionando, a Assembléia de São Paulo poderia ser classificada como um parlamento de fachada. Sem qualquer poder, nem mesmo o de expressar desacordo com as instituições vigentes, sob pena de perda de mandato. À Assembléia cabia somente referendar as iniciativas do Chefe do Poder Executivo, sem poder para modificá-las, e o seu silêncio significava a aprovação da proposta original por decurso de prazo.

Em 1982 ocorreu uma grande reforma constitucional e conseqüente alteração regimental, que ampliou o poder do parlamento, porém não alterou a sua estrutura interna de poder, e os recursos parlamentares permaneceram centralizados, conforme ocorria desde 1956. A criação da Comissão de Fiscalização e Controle, em 1985, foi um grande passo para o fortalecimento da atribuição fiscalizatória da Assembléia. Porém, dada a distribuição dos recursos parlamentares na Assembléia, suas ações poderiam ser facilmente neutralizadas.

Este período analisado é muito rico em termos de mudança institucional: tem início em pleno AI-5, um período de exceção, e acompanha todo o período de abertura e redemocratização, culminando com a promulgação de uma nova Constituição paulista. Quais as modificações sofridas pelo Regimento Interno para o novo contexto institucional? É o objeto do próximo capítulo.

Capítulo VI

A Ordem Constitucional Pós 1989

Em 05 de outubro de 1989, no primeiro aniversário da promulgação da “Constituição Cidadã”, foi promulgada a Constituição do Estado de São Paulo, adequada ao novo contexto constitucional, no qual o Estado de São Paulo exerce as competências não lhe sejam vedadas pela Constituição federal (no texto anterior havia a expressão “implícita ou explicitamente”).

O Poder Legislativo continuou a ser exercido pela Assembléia Legislativa, constituída de deputados eleitos e investidos na forma da legislação federal, para uma legislatura de quatro anos. Nada consta na Constituição estadual a respeito do número de seus componentes, condições de elegibilidade, imunidade e duração do mandato, dispostos na Constituição federal³⁰.

ATRIBUIÇÕES DA ASSEMBLÉIA

Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa:

- I - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar;
- II - fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive os da administração descentralizada;
- III - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas do Estado, após arguição em sessão pública; (antes deveria aprovar os conselheiros indicados pelo Governador);
- IV - aprovar previamente, em escrutínio secreto, após arguição em sessão pública, a escolha dos titulares dos cargos de Conselheiros do Tribunal de Contas, indicados pelo Governador do Estado;
- V - suspender, no todo ou em parte, a execução de lei ou ato normativo declarado inconstitucional em decisão irrecorrível do Tribunal de Justiça;
- VI - convocar Secretários de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assuntos previamente determinados, no prazo de trinta dias, importando crime de responsabilidade a ausência sem justificativa;
- VII - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral para prestar informações sobre assuntos previamente

³⁰ Art. 27 - O número de deputados à Assembléia Legislativa corresponderá ao triplo da representação do Estado na Câmara dos Deputados e, atingido o número de trinta e seis, será acrescido de tantos quantos forem os deputados Federais acima de doze.

§ 1º - Será de quatro anos o mandato dos deputados Estaduais, aplicando-se-lhes as regras desta Constituição sobre sistema eleitoral, inviolabilidade, imunidades, remuneração, perda de mandato, licença, impedimentos e incorporação às Forças Armadas.

determinados, no prazo de trinta dias, ficando sujeito às penas da lei, em caso de ausência sem justificativa;

- VIII - requisitar informações dos Secretários de Estado e do Procurador-Geral de Justiça sobre assunto relacionado com sua pasta ou instituição, importando crime de responsabilidade não só a recusa ou o não atendimento, no prazo de trinta dias, senão também o fornecimento de informações falsas;
- IX - declarar a perda do mandato do Governador;
- X - autorizar referendo e convocar plebiscito, exceto nos casos previstos na constituição;
- XI - autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos de que resultem para o Estado encargos não previstos na lei orçamentária (antes esta autorização era necessária se o acordo ou convênio fosse firmado com entidades particulares);
- XII - mudar temporariamente sua sede;
- XIII - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa de outros Poderes;
- XIV - destituir o Procurador-Geral de Justiça, por deliberação da maioria absoluta de seus membros;
- XV - solicitar ao Governador, na forma do Regimento Interno, informações sobre atos de sua competência privativa;
- XVI - receber a denúncia e promover o respectivo processo, no caso de crime de responsabilidade do Governador do Estado (antes também delitos comuns);
- XVII - apreciar, anualmente, as contas do Tribunal de Contas.

A Assembléia conquistou maior poder com relação a 1969, principalmente no que se refere à fiscalização do Estado, porém sua competência legislativa não acompanhou esta evolução: o Governador e os Tribunais mantiveram as suas prerrogativas de iniciar o processo legislativo em matérias privativas, conquistadas em 1970.

OS DEPUTADOS

Os deputados recuperaram sua imunidade, que prevaleceria mesmo no caso de crime contra a honra. Desde a expedição do diploma, os membros da Assembléia Legislativa não podem ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente sem prévia licença do Plenário. O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação suspende a prescrição enquanto durar o mandato (até 1989 somente poderia sustar o processo, que teria início independente de autorização legislativa). No caso de flagrante de crime inafiançável, os autos devem ser

remetidos, dentro de vinte e quatro horas (antes 48 horas), à Assembléia Legislativa, para que, pelo voto secreto da maioria absoluta, esta resolva sobre a prisão e autorize, ou não, a formação da culpa.

As imunidades dos deputados subsistem durante o estado de sítio, só podendo ser suspensas mediante voto de dois terços dos membros da Assembléia Legislativa, nos casos de atos praticados fora do recinto da Casa, que sejam incompatíveis com a execução da medida (antes poderiam ser cassadas mediante deliberação do plenário).

A Constituição federal determina que, nos crimes comuns, os Governadores dos Estados e do Distrito Federal, e, nestes e nos de responsabilidade, os desembargadores dos Tribunais de Justiça dos Estados e do Distrito Federal, os membros dos Tribunais de Contas dos Estados, devem ser processados e julgados originariamente ante o Superior Tribunal de Justiça, mas nada diz a respeito dos deputados estaduais, e estes elegeram o Tribunal de Justiça, estadual, como foro para processá-los e julgá-los.

Os deputados não podem ser obrigados a testemunhar sobre informações recebidas ou prestadas em função do exercício do mandato, nem sobre as pessoas que lhe confiaram ou dele receberam informações. Além disso, no exercício de seu mandato, o deputado tem livre acesso às repartições públicas, podendo diligenciar pessoalmente junto aos órgãos da administração direta e indireta, devendo ser atendido pelos respectivos responsáveis, na forma da lei. Em toda a seção dedicada aos deputados, esta é a única diferença das prerrogativas dos deputados estaduais com relação aos deputados federais (que não dispõem desta prerrogativa), que, em 1967-68 e a partir de 1982, no Estado de São Paulo, era conferida às comissões parlamentares de inquérito.

As vedações constitucionais aos deputados sofreram pequenas, mas significativas alterações: não mais perderia o mandato o deputado cujo procedimento fosse considerado atentatório às instituições vigentes, ou que praticasse ato de

infidelidade partidária. Porém, existe a previsão da perda do mandato, quando decretado pela Justiça Eleitoral³¹ e por sentença criminal transitada em julgado.

Nos processos referentes a perda de mandato por falta de decoro, sentença criminal ou desrespeito às proibições estabelecidas na Constituição estadual (Artigo 15), a perda do mandato será decidida pela Assembléia Legislativa, em escrutínio secreto e por maioria absoluta de votos, mediante provocação da Mesa ou de Partido com representação na Assembléia Legislativa e, nos casos previstos de excesso de faltas às sessões e decreto da Justiça eleitoral, a perda será declarada pela Mesa, de ofício ou mediante provocação de qualquer dos membros da Assembléia ou de Partido Político nela representado, assegurada ampla defesa.

Não perde o mandato o deputado:

- I - investido na função de Ministro de Estado , Governador de Território , Secretário de Estado (já havia anteriormente), do Distrito Federal , de Território , de Prefeitura de Capital, ou chefe de missão diplomática temporária;
- II - licenciado pela Assembléia Legislativa por motivo de doença ou para tratar, sem remuneração, de interesse particular, desde que, neste caso, o afastamento não ultrapasse cento e vinte dias por sessão legislativa (até 1989, o prazo deveria ser igual ou superior a 120 dias e o deputado que tivesse doença comprovada não perderia o mandato).

Os deputados recebem remuneração e ajuda de custo fixadas em cada legislatura para a subsequente, sujeitas aos impostos gerais, o de renda e os extraordinários inclusive (até então, não se fazia menção aos impostos, mas havia grande detalhamento sobre o pagamento dos subsídios, que desapareceram do atual texto constitucional). A remuneração dos deputados, será devida:

- I - pelo comparecimento à sessão registrado em Plenário mediante sistema eletrônico ou, quando este não tiver condições de funcionamento, mediante assinatura em lista específica;
- II - pela participação nas votações.

Considera-se como presente o deputado que:

³¹ Constituição federal

Artigo 14 – -----

§ 10 - O mandato eletivo poderá ser impugnado ante a Justiça Eleitoral no prazo de quinze dias contados da diplomação, instruída a ação com provas de abuso do poder econômico, corrupção ou fraude.

§ 11 - A ação de impugnação de mandato tramitará em segredo de justiça, respondendo o autor, na forma da lei, se temerária ou de manifesta má-fé.

I - estiver fora da Assembléia em Comissão de Representação ou Parlamentar de Inquérito ou licenciado para desempenhar missão diplomática ou cultural de caráter transitório;

II - faltar a 4 sessões ordinárias, no máximo, por mês, a serviço do mandato que exerce.

Apesar de não mais haver proibição constitucional, nenhuma viagem de deputado ao exterior pode ser subvencionada pela Assembléia.

Em dezembro de 1994, foi aprovada a Resolução n.º 766, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar, considerada parte integrante do Regimento Interno. Segundo esta Resolução, são deveres fundamentais do deputado promover a defesa dos interesses populares, do estado e do país; zelar pelo aprimoramento da ordem constitucional e legal do estado e do país, particularmente das instituições democráticas e representativas, bem como pelas prerrogativas do Poder Legislativo; exercer o mandato com dignidade e com respeito à coisa pública e à vontade popular e apresentar-se à Assembléia Legislativa durante as sessões legislativas ordinárias e extraordinárias e participar das sessões de Plenário e das reuniões de Comissão de que seja membro.

São contrários à ética e ao decoro parlamentar o abuso de poder econômico no processo eleitoral, o abuso das prerrogativas constitucionais asseguradas aos deputados, a percepção de vantagens indevidas, tais como doações, benefícios ou cortesias de empresas, grupos econômicos ou autoridades públicas, ressaltados brindes sem valor econômico, e a prática de irregularidades graves no desempenho do mandato ou de encargos dele decorrentes, dentre as quais se incluem:

I - a atribuição de dotação orçamentária, sob a forma de subvenções sociais, auxílios ou qualquer outra rubrica, a entidades ou instituições das quais participem o deputado, seu cônjuge, companheira ou parente, de um ou de outro, até o terceiro grau, bem como pessoa jurídica direta ou indiretamente por eles controlada, ou, ainda, que apliquem os recursos recebidos em atividades que não correspondam rigorosamente às suas finalidades estatutárias;

II - a criação ou autorização de encargos em termos que, pelo seu valor ou pelas características da empresa ou entidade beneficiada ou controlada, possam resultar em aplicação indevida de recursos públicos.

Os deputados devem apresentar ao Conselho de Ética e Decoro Parlamentar as seguintes declarações obrigatórias periódicas, para fins de ampla divulgação e publicidade:

- I - Ao assumir o mandato, para efeito de posse, e 90 (noventa) dias antes das eleições, no último ano da legislatura (Constituição Estadual, artigo 18, parágrafo único): Declaração de Bens e Fontes de Renda e Passivos, incluindo todos os passivos de sua própria responsabilidade, de seu cônjuge ou companheira ou de pessoas jurídicas por eles direta ou indiretamente controladas, de valor igual ou superior à sua remuneração mensal como deputado.
- II - Cópia da sua Declaração de Imposto de Renda e do seu cônjuge ou companheira.
- III - Durante o exercício do mandato, em Comissão ou em Plenário, ao iniciar-se a apreciação de matéria que envolva diretamente seus interesses patrimoniais: Declaração de Interesse, em que, a seu exclusivo critério, se declare impedido de participar ou explicita as razões pelas quais, a seu juízo, entenda como legítima sua participação na discussão e votação.

As medidas disciplinares aplicáveis aos deputados são:

- I – Advertência verbal, de competência dos Presidentes da Assembléia Legislativa, do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar ou de Comissão, aplicável com a finalidade de prevenir a prática de falta mais grave.
- II – Censura:
 - a) verbal: aplicada ao deputado que deixar de observar, salvo motivo justificado, os deveres inerentes ao mandato ou os preceitos do Regimento Interno; praticar atos que infrinjam as regras da boa conduta nas dependências da Casa; perturbar a ordem das sessões ou das reuniões;
 - b) escrita: imposta pelo Conselho de Ética e Decoro Parlamentar e homologada pela Mesa e é aplicada quando o parlamentar usar, em discurso ou proposição, expressões atentatórias ao decoro parlamentar, assim entendidas, dentre outras, as que constituem ofensa à honra³²; praticar ofensas físicas ou morais a qualquer pessoa, no edifício da Assembléia Legislativa, ou desacatar, por atos ou palavras, outro parlamentar, a Mesa ou Comissão, ou os respectivos Presidentes, bem como impedir ou tentar impedir, durante as sessões ou reuniões do Plenário da Assembléia Legislativa, de suas Comissões ou do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, o cumprimento de ordem fundada no exercício do poder de polícia dos respectivos Presidentes.
- III - Perda temporária do exercício do mandato, para o deputado que reincidir nas faltas punidas com censura, praticar transgressão grave ou reiterada aos preceitos do Regimento Interno e do Código de Ética e Decoro Parlamentar, revelar informações e documentos oficiais de caráter reservado³³, de que tenha conhecimento na forma regimental e que faltar, sem motivo justificado, a 10 (dez) sessões ordinárias consecutivas ou a 45 (quarenta e cinco) intercaladas, dentro de sessão legislativa ordinária ou extraordinária³⁴.
- IV - Perda do mandato, nos casos previstos pelas Constituições federal e estadual.

³² A ofensa à honra volta a ser passível de punição, mas, diferente dos períodos anteriores, a punição é interna à Assembléia.

³³ A Assembléia paulista se antecipou à “Lei da Mordaca” federal

³⁴ deve-se lembrar que até quatro faltas por mês, mediante justificativa ao Presidente, são convertidas em presença.

O Conselho de Ética e Decoro Parlamentar é constituído por 9 (nove) membros titulares e igual número de suplentes, eleitos para mandato de 2 (dois) anos, observado, quanto possível, o princípio da proporcionalidade partidária e o rodízio entre Partidos Políticos ou Blocos Parlamentares não representados. Os Líderes partidários devem apresentar à Mesa os nomes dos deputados que pretendem indicar para o Conselho, na medida das vagas que couberem ao respectivo Partido, acompanhadas de declarações atualizadas, de cada deputado indicado, com informações referentes aos seus bens, fontes de renda, atividades econômicas e profissionais, bem como uma declaração assinada pelo Presidente da Mesa, certificando a inexistência de quaisquer registros, nos arquivos e anais da Assembléia Legislativa, referentes à prática de quaisquer atos ou irregularidades, independentemente da legislatura ou sessão legislativa em que tenham ocorrido.

Durante os meses de fevereiro e março da primeira e da terceira sessões legislativas de cada legislatura, a Mesa da Assembléia deve providenciar a eleição dos membros do Conselho, que deverão, sob pena de imediato desligamento e substituição, observar a discricção e o sigilo à natureza da sua função. Será automaticamente desligado do Conselho o membro que não comparecer a 3 (três) reuniões, consecutivas ou não, bem como o que faltar, ainda que justificadamente, a mais de 6 (seis) reuniões, durante a sessão legislativa³⁵.

O Corregedor da Assembléia Legislativa, eleito da mesma forma que os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, deve participar das deliberações do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar, com direito a voz e voto, competindo-lhe promover as diligências de sua alçada, necessárias ao esclarecimento dos fatos investigados. O Corregedor da Assembléia deve promover a manutenção do decoro, da ordem e da disciplina no âmbito da Assembléia Legislativa, cumprir as determinações da

³⁵ Os membros do Conselho de Ética e Decoro Parlamentar são eleitos, conforme o que ocorria até 1937, com os membros das comissões permanentes, por outro lado, há uma severa restrição às faltas nas reuniões do Conselho, similar à que ocorria de 1951 a 1956 com os membros das comissões.

Mesa referentes à segurança interna e externa da Casa, supervisionar a proibição de porte de arma, com poderes para revistar e desarmar, fazer sindicância sobre denúncias de ilícitos no âmbito da Assembléia Legislativa envolvendo deputados e presidir inquérito para apurar eventuais delitos cometidos por deputado no âmbito da Assembléia legislativa.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar apresenta uma grande modificação na estrutura do Regimento Interno da Assembléia: descentraliza uma função típica da Mesa Diretora desde o Império, sendo que os poderes da Mesa têm sido fortalecidos ao longo do período estudado, e a sua composição, apesar de assegurar a proporcionalidade partidária, é escolhida mediante eleição do plenário, conforme ocorria até 1937, fazendo com que os seus membros sejam comprometidos não apenas com a sua bancada partidária, mas também com o colegiado dos membros da Assembléia que os elegeu.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO EM FUNCIONAMENTO

Sessões

A Constituição estadual determina que somente podem ocorrer sessões públicas na Assembléia. Para sua abertura, é necessária a presença de um quarto de seus membros e, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações da Assembléia e de suas Comissões devem ser tomadas por maioria simples de votos, desde que presentes a maioria absoluta de seus membros.

O voto dos deputados deve também ser público exceto nos seguintes casos:

- I - julgamento dos deputados ou do Governador;
- II - eleição dos membros da Mesa e seus substitutos;
- III - aprovação prévia dos Conselheiros do Tribunal de Contas indicados pelo Governador;
- IV - deliberação sobre destituição do Procurador Geral de Justiça;
- V - deliberação sobre a prisão de deputado em flagrante de crime inafiançável e autorização, ou não para a formação de culpa.

A partir da Resolução n.º 774, de 1995, voltou a ocorrer somente uma sessão ordinária por dia, como ocorria antes de 1982, com duas horas dedicadas aos Pequeno e Grande Expedientes, e duas horas e trinta minutos para Ordem do Dia e Explicação Pessoal.

A mesma Resolução estabeleceu que a presença dos deputados, para o efeito de conhecimento de número para abertura dos trabalhos e para votação, será verificada pela listagem respectiva, organizada em ordem alfabética do nomes parlamentares e por eles próprios registrada, em Plenário, mediante digitação em sistema eletrônico, ou, quando este não tiver condições de funcionamento, mediante assinatura em lista especial.

A Assembléia Legislativa reúne-se em sessão legislativa anual, independentemente de convocação, de 1º de fevereiro a 30 de junho e de 1º de agosto a 15 de dezembro, não podendo ser interrompida sem a aprovação da Lei de Diretrizes Orçamentárias, sem deliberação sobre o Projeto de Lei do Orçamento e, desde a Emenda Constitucional n.º 05, de 1998, sem deliberação sobre as contas prestadas pelo Governador referentes ao exercício anterior, as duas últimas sem paralelo no nível federal.

Desaparecem as seguintes vedações constitucionais, que foram mantidas pelo Regimento Interno:

- I - não poderiam ser realizadas mais de 8 (oito) sessões extraordinárias, remuneradas, por mês;
- II - a Mesa encaminharia ao Governador pedidos de informações sobre o assunto relacionado com matéria em andamento ou sujeita à fiscalização da Assembléia;
- III - não seria de qualquer modo subvencionada viagem de deputado ao exterior, salvo no desempenho de missão temporária da Assembléia.
No regimento consta que nenhuma viagem ao exterior pode ser subvencionada pela Assembléia.
- IV - não poderiam funcionar concomitantemente mais de 5 (cinco) comissões especiais de inquérito, salvo deliberação da maioria absoluta dos membros da Assembléia;

Sessão de Instalação

O funcionamento da Sessão de Instalação não se modificou em relação aos períodos anteriores, entretanto, em razão da ADIN – Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 1162-6/600, a Emenda Constitucional n.º 03, de 1996, determinou que, no primeiro ano da legislatura, a sessão preparatória para posse de seus membros e eleição da Mesa deve ser realizada em 15 de março, ou no primeiro dia útil subsequente. Na maioria dos estados e no Congresso Nacional, a sessão preparatória ocorre em 1º de fevereiro, data de início da sessão legislativa, e, em São Paulo, há uma mudança de legislatura somente após quarenta e cinco dias do início da sessão legislativa, que teve início em 1º de fevereiro.

Convocação Extraordinária

A Assembléia pode ser convocada extraordinariamente pelo seu Presidente nos casos de decretação de estado de sítio ou de estado de defesa que abranja todo o território estadual, intervenção no estado ou em município e recebimento dos autos de prisão de deputado, na hipótese de crime inafiançável. Além disso, pode ser convocada pelo Governador, ou pela maioria absoluta de seus membros.

Mesa Diretora

Os membros da Mesa e seus substitutos devem ser eleitos para mandato de dois anos (conforme já ocorria desde 1970), mediante voto secreto, presente a maioria dos membros da Assembléia, devendo ser assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos políticos com assento na Assembléia Legislativa. Até então, somente na composição das comissões deveria ser observada a proporcionalidade. Além disso, compete à Mesa determinar a publicação, até 30 de abril de cada ano, da relação dos cargos e funções da Secretaria da Assembléia Legislativa, preenchidos ou vagos, referentes ao exercício anterior.³⁶

³⁶ CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, art. 115, § 5º

Ao Presidente compete, além das atribuições de que já dispunha, a promulgação, no prazo de dez dias, dos projetos sancionados tacitamente pelo Governador, e, no de 48 horas, matéria vetada mantida pela Assembléia e não promulgada pelo Governador³⁷. Caso não a promulgue, o Vice-Presidente deve fazê-lo em 48 horas.

Comissões

A Constituição de 1989 é a primeira a fazer referência às atribuições das Comissões permanentes e temporárias, dispostas em seu artigo 13, muitos dos quais transcritos da Constituição federal.

ARTIGO 13 - A Assembléia Legislativa terá Comissões permanentes e temporárias, na forma e com as atribuições previstas no Regimento Interno.

§ 1º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

1 - discutir e votar projetos de lei que dispensarem, na forma do Regimento Interno, a competência do Plenário, salvo se houver, para decisão deste, requerimento de um décimo dos membros da Assembléia Legislativa;

2 - convocar Secretário de Estado para prestar, pessoalmente, no prazo de trinta dias, informações sobre assunto previamente determinado, importando crime de responsabilidade à ausência sem justificção adequada;

3 - convocar dirigentes de autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, para prestar informações sobre assuntos de área de sua competência, previamente determinados, no prazo de trinta dias, sujeitando-se, pelo não comparecimento sem justificção adequada, às penas da lei; esta atribuição não consta das atribuições das Comissões Parlamentares federais,

4 - convocar o Procurador-Geral de Justiça, o Procurador-Geral do Estado e o Defensor Público Geral, para prestar informações a respeito de assuntos previamente fixados, relacionados com a respectiva área; tampouco prevista na Constituição federal;

5 - acompanhar a execução orçamentária; inovação paulista

6 - realizar audiências públicas dentro ou fora da sede do Poder Legislativo; também não prevista na Constituição federal;

7 - receber petições, reclamações, representações ou queixas de

³⁷ CONSTITUIÇÃO ESTADUAL, art. 28, §§ 4º e 8º

qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

8 - velar pela completa adequação dos atos do Poder Executivo que regulamentem dispositivos legais; não consta do texto federal

9 – tomar (na Constituição federal, o verbo utilizado é solicitar) o depoimento de autoridade e solicitar o de cidadão;

10 - fiscalizar e apreciar programas de obras, planos estaduais, regionais e setoriais de desenvolvimento e, sobre eles, emitir parecer.

§ 2º - As comissões parlamentares de inquérito, que terão poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, serão criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Assembléia Legislativa, para apuração de fato determinado e por prazo certo, sendo suas conclusões, quando for o caso, encaminhadas aos órgãos competentes do Estado para que promovam a responsabilidade civil e criminal de quem de direito.

O papel de grande fiscalizador da Administração estadual, bem como a atribuição de realizar audiências públicas, são importantes conquistas das comissões parlamentares no texto constitucional. Porém, o Regimento Interno não se adaptou a estas mudanças constitucionais, o que inviabiliza a aplicabilidade destas inovações.

A representação proporcional dos Partidos, a qual se define com o número de lugares reservados aos Partidos em cada Comissão, é assegurada constitucionalmente. Na distribuição das vagas das Comissões Temporárias toma-se em conta as composições das Bancadas na data da aprovação dos respectivos requerimentos constitutivos e, nas Comissões Permanentes, cinco dias após o início da 1ª sessão legislativa e, para o segundo biênio, em 15 de março³⁸, uma vez que os membros das Comissões Permanentes exercem suas funções até serem substituídos na 3ª sessão legislativa da legislatura.

Desde 1997, o parlamentar que deixar o Partido sob cuja legenda tenha sido efetuado o cálculo de proporcionalidade perde o cargo na Comissão Permanente ou Temporária. As modificações numéricas que ocorram nas Bancadas dos Partidos que importem modificações da proporcionalidade partidária na composição das Comissões só prevalecerão a partir da sessão legislativa subsequente, salvo se o Partido deixar de

³⁸ Resolução 781, de 1997

ter representante na Assembléia, caso em que a Mesa deve providenciar imediatamente a redistribuição das vagas ³⁹. Esta alteração regimental ampliou o controle partidário sobre as comissões.

Foi criada a Comissão de Direitos Humanos⁴⁰, com 09 membros, a quem compete receber, avaliar e investigar denúncias relativas a ameaça ou violação de direitos humanos; fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos humanos; colaborar com entidades não governamentais nacionais e internacionais que atuem na defesa dos direitos humanos; promover pesquisas e estudos relativos à situação dos direitos humanos no estado.

A Resolução n.º 793, de 1999, por sua vez, criou a Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor, com 09 membros, a quem compete opinar sobre proposições e assuntos relativos à defesa do consumidor, bem como à organização e reorganização de repartições da Administração direta ou indireta aplicadas a esses fins; receber, avaliar e investigar denúncias relativas a violação dos direitos do consumidor, inclusive ouvindo pessoas e autoridades que tenham interesse e conhecimento sobre a matéria; fiscalizar e acompanhar programas governamentais relativos à proteção dos direitos do consumidor; colaborar com entidades governamentais e não governamentais de defesa do consumidor na consecução de suas finalidades; acompanhar a atuação das Comissões de Serviços Públicos e das Agências governamentais no âmbito de defesa dos direitos do consumidor; elaborar estudos para aprimorar os serviços de atendimento gratuito à defesa dos direitos do consumidor.

A Resolução n.º 795, de 1999, por sua vez, aumentou de 07 para 09 o número de membros da Comissão de Saúde e Higiene.

A Resolução n.º 800, de 1999, alterou as atribuições da Comissão de Economia e Planejamento: que deve opinar sobre proposições e assuntos relativos a comércio, indústria, planejamento, plano plurianual; acompanhamento da execução

³⁹ Resolução 781, de 1997

⁴⁰ Resolução 773, de 1995

orçamentária (competência que passou a compartilhar com a Comissão de Finanças e Orçamento); sobre a organização e reorganização de repartições da administração direta e indireta aplicadas a esses fins.

Líderes

Líder é o porta voz de uma representação partidária e o intermediário autorizado entre ela e os órgãos da Assembléia. No primeiro ano da legislatura, as representações partidárias devem indicar à Mesa, dentro de 10 dias do início da sessão legislativa, os respectivos Líderes e Vice-Líderes. Neste caso, enquanto não for feita a indicação, a Mesa considerará como Líder o deputado mais idoso da Bancada. Nos demais anos, as Bancadas poderão indicar os respectivos Líderes e Vice-Líderes a partir do início da sessão legislativa e até 15 de março. Enquanto não for feita nova indicação, a Mesa considerará como Líder o atual e se, decorridos 10 dias desta data, não houver indicação, a Mesa passará a considerar como Líder o deputado mais idoso da Bancada ⁴¹.

A Resolução n.º 800, de 1999, formalizou a existência do Líder do Governo, indicado pelo Governador, com as mesmas disposições regimentais dos líderes das bancadas, apesar deste ser indicado pelo Chefe do Poder Executivo, ao contrário dos líderes partidários, indicados por seus companheiros de partido. Desta forma, o Líder do Governo é uma figura única na Assembléia: é representante de uma parcela da população paulista, eleito pelo sistema proporcional, portanto, também representante dos eleitores do partido do qual é membro e além disso, deve a sua posição de líder ao Chefe do Poder Executivo que o indicou pessoalmente, devendo atuar dentro do legislativo como seu representante.

⁴¹ Resolução n.º 781, de 1997.

O Processo Legislativo

A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça (em 1969 contemplava os tribunais), e, a partir de 1989, ao Procurador-Geral de Justiça e aos cidadãos (até 1989, sem poder de iniciar legislação), na forma e nos casos previstos na Constituição.

Compete, exclusivamente, à Assembléia Legislativa a iniciativa das leis que disponham sobre:

- I - criação, incorporação, fusão e desmembramento de Municípios;
- II - regras de criação, organização e supressão de distritos nos Municípios (Redação dada pela Emenda n.º 2, de 1995).

Compete, exclusivamente, ao Governador do Estado a iniciativa das leis que disponham sobre:

- I - criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração, conforme já ocorria anteriormente;
- II - criação das Secretarias de Estado (não previsto anteriormente);
- III - organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União (também não previsto no texto de 1969);
- IV - servidores públicos do Estado, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade (como previsto em 1969);
- V - fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar (mesmo que em 1969);
- VI - criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos (conforme a Constituição anterior).

O Governador perde a competência exclusiva de iniciativa de leis que disponham sobre matéria financeira, ou aumento da despesa pública, e permanece com a prerrogativa de solicitar que os projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência, porém não existe mais a aprovação por decurso de prazo: se a Assembléia Legislativa não deliberar em até quarenta e cinco dias, o projeto será incluído na Ordem do Dia até que se ultime sua votação. No Estado de São Paulo, não existe, desde a

Constituição de 1989, o Decreto-Lei, nem foi transposto, da Constituição federal, o instituto da Medida Provisória, portanto, as matérias de natureza legislativa do Estado de São Paulo devem obrigatoriamente tramitar pela Assembléia, a fim de poder surtir efeitos, o que restringiria a atuação legislativa do Executivo estadual paulista, em comparação com o Executivo federal.

O exercício direto da soberania popular pode ser realizado da seguinte forma:

- I - pela apresentação de projeto de lei subscrito por, no mínimo, cinco décimos de unidade por cento do eleitorado do Estado, assegurada a defesa do projeto por representante dos respectivos responsáveis, perante as Comissões pelas quais tramitar;
- II - um por cento do eleitorado do Estado poderá requerer à Assembléia Legislativa a realização de referendo sobre lei;
- III - as questões relevantes aos destinos do Estado poderão ser submetidas a plebiscito, quando pelo menos um por cento do eleitorado o requerer ao Tribunal Regional Eleitoral, ouvida a Assembléia Legislativa;
- IV - o eleitorado referido nos itens anteriores deverá estar distribuído em, pelo menos, cinco dentre os quinze maiores Municípios com não menos que dois décimos de unidade por cento de eleitores em cada um deles;
- V - não serão suscetíveis de iniciativa popular matérias de iniciativa exclusiva, definidas nesta Constituição;
- VI - o Tribunal Regional Eleitoral, observada a legislação federal pertinente, providenciará a consulta popular prevista nos itens II e III, no prazo de sessenta dias.

Compete, exclusivamente, ao Tribunal de Justiça a iniciativa das leis que disponham sobre:

- I - criação e extinção de cargos e fixação de vencimentos de seus membros, dos juízos, dos servidores, incluindo os demais tribunais judiciários e os serviços auxiliares, observado o disposto no art.169 da Constituição federal⁴².
- II - organização e divisão judiciárias, bem como criação, alteração ou supressão de ofícios e cartórios judiciários.

Não é admitido o aumento da despesa prevista:

- I - nos projetos de iniciativa exclusiva do Governador, ressalvadas as emendas ao projeto de lei orçamentária e aos que visem modificar a lei do orçamento. Na Constituição anterior, não eram admitidas emendas que aumentassem a despesa prevista, ou alterassem criação de cargos, funções, ofícios e cartórios.
- II - nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Assembléia Legislativa, do Poder Judiciário e do Ministério Público.

⁴² **Art. 169** - A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º - A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

§ 2º - Decorrido o prazo estabelecido na lei complementar referida neste artigo para a adaptação aos parâmetros ali previstos, serão imediatamente suspensos todos os repasses de verbas federais ou estaduais aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não observarem os referidos limites.

§ 3º - Para o cumprimento dos limites estabelecidos com base neste artigo, durante o prazo fixado na lei complementar referida no caput, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios adotarão as seguintes providências:

I - redução em pelo menos vinte por cento das despesas com cargos em comissão e funções de confiança;

II - exoneração dos servidores não estáveis.

§ 4º - Se as medidas adotadas com base no parágrafo anterior não forem suficientes para assegurar o cumprimento da determinação da lei complementar referida neste artigo, o servidor estável poderá perder o cargo, desde que ato normativo motivado de cada um dos Poderes especifique a atividade funcional, o órgão ou unidade administrativa objeto da redução de pessoal.

§ 5º - O servidor que perder o cargo na forma do parágrafo anterior fará jus a indenização correspondente a um mês de remuneração por ano de serviço.

§ 6º - O cargo objeto da redução prevista nos parágrafos anteriores será considerado extinto, vedada a criação de cargo, emprego ou função com atribuições iguais ou semelhantes pelo prazo de quatro anos.

§ 7º - Lei federal disporá sobre as normas gerais a serem obedecidas na efetivação do disposto no § 4º.

Ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva, a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá ser renovada, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa.⁴³

Veto

Se o Governador julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, pode vetá-lo total ou parcialmente, dentro de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, comunicando, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente da Assembléia Legislativa, o motivo do veto. O veto parcial deverá abranger, por inteiro, o artigo, o parágrafo, o inciso, o item ou alínea. As razões do veto devem ser comunicadas ao Presidente da Assembléia Legislativa e publicadas se em época de recesso parlamentar.

A Constituição de 1989 facilitou a ‘derrubada’ dos vetos do Governador, uma vez que passou a ser necessário o voto favorável da maioria absoluta dos membros da Assembléia, quando eram necessários, anteriormente, o voto de dois terços no prazo de quarenta e cinco dias de seu recebimento, caso contrário, seria considerado acolhido. A Assembléia dispõe de trinta dias para deliberar sobre o veto, que se não for apreciado neste prazo, é incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, até sua votação final.

Desaparece o dispositivo que determinava que na apreciação do veto a Assembléia não poderia introduzir qualquer modificação no texto vetado. Se o veto for rejeitado, será o projeto enviado para promulgação ao Governador. Se este não a promulgar dentro de quarenta e oito horas, o Presidente da Assembléia Legislativa o fará promulgar e, se este não o fizer, em igual prazo, caberá ao Primeiro Vice-Presidente fazê-lo.

⁴³ ADIN- 1546-0 julgada procedente em parte, pelo STF, que em votação unânime declarou a inconstitucionalidade da expressão; “ressalvados os projetos de iniciativa exclusiva”. Decisão não publicada.

Emenda à Constituição

A Constituição pode ser emendada mediante proposta:

- I - de um terço, no mínimo, dos membros da Assembléia Legislativa, conforme ocorria anteriormente;
- II - do Governador do Estado (que também já detinha esta prerrogativa anteriormente);
- III - de mais de um terço das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros;
- IV - de cidadãos, mediante iniciativa popular assinada, no mínimo, por um por cento dos eleitores.

Desde a Emenda Constitucional n.º14, de 1980, e acolhida pelo novo texto constitucional, a Constituição não pode ser emendada na vigência de estado de defesa ou de sítio.

A proposta de Emenda Constitucional deve ser discutida e votada em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, o voto favorável de três quintos dos membros da Assembléia Legislativa (antes eram necessários dois terços). Diferente dos demais tipos de propositura, a matéria constante de proposta de emenda rejeitada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

Leis Complementares

As leis complementares devem ser aprovadas pela maioria absoluta dos membros da Assembléia Legislativa, observados os demais termos da votação das leis ordinárias. Consideram-se complementares:

- I - a Lei de Organização Judiciária;
- II - a Lei Orgânica do Ministério Público, conforme já ocorria anteriormente;
- III - a Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado;
- IV - a Lei Orgânica da Defensoria Pública;
- V - a Lei Orgânica da Polícia Civil; antes só constava polícia
- VI - a Lei Orgânica da Polícia Militar; antes só constava polícia
- VII - a Lei Orgânica do Tribunal de Contas;
- VIII - a Lei Orgânica das Entidades Descentralizadas; conforme ocorria na Constituição anterior
- IX - a Lei Orgânica do Fisco Estadual;
- X - os Estatutos dos Servidores Cíveis e dos Militares (na Constituição anterior, não

constavam os militares);

- XI - o Código de Educação, que já constava anteriormente;
- XII - o Código de Saúde, como na Constituição anterior;
- XIII - o Código de Saneamento Básico;
- XIV - o Código de Proteção ao Meio Ambiente;
- XV - o Código Estadual de Proteção contra Incêndios e Emergências;
- XVI - a lei sobre Normas Técnicas de Elaboração Legislativa (conforme constava do texto constitucional anterior);
- XVII - a lei que institui regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões e
- XVIII - a lei que impuser requisitos para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios ou para a sua classificação como estância de qualquer natureza.

Não consta mais do texto constitucional a prerrogativa de considerar como lei complementar outras leis de caráter estrutural, incluídas nesta categoria pelo voto preliminar da maioria absoluta dos membros da Assembléia.

Orçamento

Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão, com observância dos preceitos correspondentes da Constituição federal:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais.

A matéria do projeto destas leis é organizada e compatibilizada em todos os seus aspectos setoriais e regionais pelo órgão central de planejamento do Estado (no Executivo). A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada. A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública estadual, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

A lei orçamentária anual deve compreender:

- I - o orçamento fiscal referente aos Poderes do Estado, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas ou

mantidas pelo Poder Público;

- II- o orçamento de investimentos das empresas em que o Estado, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III- o orçamento de seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos e ela vinculados, da administração direta e indireta, bem como os fundos e fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público;

O projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo dos efeitos decorrentes de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia; não podendo conter dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

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

- I - sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;
- II - indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, excluídas as que incidam sobre:
 - a) dotações para pessoal e seus encargos;
 - b) serviço da dívida;
 - c) transferências tributárias constitucionais para Municípios.
- III - sejam relacionadas:
 - a) com correção de erros ou omissões;
 - b) com os dispositivos do texto do projeto de lei.

As emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias não poderão ser aprovadas quando incompatíveis com o plano plurianual.

São vedados:

- I - o início de programas, projetos e atividades não incluídos na lei orçamentária anual (não previsto anteriormente);
- II - a realização de despesas ou assunção de obrigações diretas que excedam os créditos orçamentários ou adicionais;
- III - a realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso, aprovados pelo Poder Legislativo, por maioria absoluta;
- IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas as

permissões previstas no artigo 167, IV⁴⁴, e a destinação de recursos para a pesquisa científica e tecnológica, conforme dispõe o artigo 218, § 5º, ambos da Constituição federal;

- V - a abertura de crédito suplementar ou especial sem prévia autorização legislativa e sem indicação dos recursos correspondentes;
- VI - a transposição, o remanejamento ou a transferência de recursos de uma categoria de programação para outra ou de um órgão para outro, sem prévia autorização legislativa;
- VII - a concessão ou utilização de créditos ilimitados;
- VIII - a utilização, sem autorização legislativa específica, de recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social para suprir necessidade ou cobrir “déficit” de empresas, fundações e fundos, inclusive dos mencionados no artigo 165, § 5º⁴⁵, da Constituição federal.
- IX - a instituição de fundos de qualquer natureza, sem prévia autorização legislativa.

Nenhum investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro poderá ser iniciado sem prévia inclusão no plano plurianual, ou sem lei que autorize a inclusão, sob pena de crime de responsabilidade.

Além disso, nenhuma lei que implique aumento de despesas pode ser sancionada sem que dela constem os recursos orçamentários para a sua execução. Isto significa que além de conseguir aprovar uma lei, o seu autor deve conseguir incluir na lei orçamentária dotações para a sua execução.

Proposições e sua Tramitação

Tramitam em regime de urgência:

- I - solicitação de intervenção federal no Estado;
- II - licença do Governador do Estado;
- III - intervenção nos Municípios;
- IV - matéria objeto de Mensagem do Poder Executivo com o prazo de 45 dias para apreciação pela Assembléia;
- V - vetos opostos pelo Governador;

⁴⁴ Repartição do produto de arrecadação dos impostos com os Municípios e Estados, e fundos para manutenção e desenvolvimento da educação, bem como vinculação de receitas orçamentárias a entidades públicas de fomento ao ensino e à pesquisa científica e tecnológica

⁴⁵ Art. 165 - _____

§ 5º - A lei orçamentária anual compreenderá:

- I** - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público;
- II** - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto;
- III** - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público.

- VI - matéria que o Plenário reconheça de caráter urgente:
- a) ante necessidade imprevista em caso de guerra, comoção intestina ou calamidade pública;
 - b) que vise à prorrogação de prazos legais a se findarem;
 - c) que estabeleça a adoção ou alteração de lei que deva ser aplicada em época certa, dentro de prazo não superior a trinta dias;
 - d) objeto de proposição que ficará inteiramente prejudicada se não for resolvida imediatamente.

Tramitam em regime de prioridade:

- I - Orçamento e medidas a ele complementares;
- II - indicação dos Conselheiros do Tribunal de Contas e seus substitutos;
- III - convênios e acordos;
- IV - convocação de Secretários de Estado;
- V - fixação do efetivo da Polícia Militar;
- VI - remuneração do Governador, do Vice-Governador e dos deputados;
- VII - julgamento das contas do Governador;
- VIII - suspensão, no todo ou em parte, da execução de qualquer ato, deliberação ou regulamento declarado inconstitucional pelo Poder Judiciário;
- IX - autorização ao Governador para contrair empréstimos ou fazer operações de crédito;
- X - denúncia contra o Governador e Secretários de Estado;
- XI - matéria assim reconhecida pela Mesa, ante o parecer favorável, unânime, das Comissões por onde transitarem.

As demais proposições, bem como os projetos de codificação, ainda que de iniciativa do Governador, devem tramitar em regime ordinário, conforme já ocorria desde 1956.

Discussões

A discussão é feita, em plenário, sobre o conjunto da proposição, e a cada deputado ou bancada é permitido usar da palavra somente uma vez, sendo assegurados os seguintes prazos durante a Ordem do Dia (estes prazos são reduzidos à sua metade, quando a proposição tramita em regime de urgência):

- I - ao deputado:
 - a) 60 minutos, para discussão de projetos;
 - b) 30 minutos, para discussão de moções;
 - c) 30 minutos, para discussão de requerimentos;
 - d) 1 minuto, para aparte
- II - às Bancadas:

- a) 10 minutos, para encaminhamento de votação;
- b) 15 minutos, para discussão de redação final;
- c) 15 minutos, para discussão de requerimento de adiamento de discussão, que pode ser apresentado por qualquer deputado, desde que a proposição não tramite em regime de urgência e o prazo de adiamento seja inferior a cinco dias.

O encerramento da discussão pode ser dado pela ausência de oradores ou pelo decurso dos prazos regimentais. A discussão poderá ser encerrada por deliberação do Plenário, a requerimento de um terço, pelo menos, dos membros da Assembléia, após 12 horas de discussão, para as proposições em regime de urgência; 18 horas, para as em regime de prioridade; e 24 horas, para as de tramitação ordinária, não podendo ser encerrada quando houver pedido de adiamento e este não puder ser votado por falta de número⁴⁶.

A Ordem do Dia tem duração máxima de duas horas e meia, o que faz com que a discussão e votação de cada projeto em regime de urgência ocupe inteiramente cinco sessões, uma semana (se houver quorum em todas as sessões), o que torna inviável a discussão e votação dos demais projetos, se o Regimento Interno for cumprido à risca, e dá grande margem de manobra ao Presidente, na escolha dos projetos que serão colocados em pauta, se sua tramitação não for em regime de urgência, razão pela qual grande parte dos projetos de deputados podem nunca chegar a ser votados.

Votação

As deliberações da Assembléia são tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros, salvo nos seguintes casos, em que serão:

- I - por voto favorável de dois terços da Assembléia:
 - a) a suspensão das imunidades dos deputados, durante o estado de sítio (Constituição do Estado, artigo 14, §7º);
 - b) a admissão de acusação contra o Governador nas infrações penais comuns ou nos crimes de responsabilidade (Constituição do Estado, artigo 48 “caput”);
- II - por voto favorável de três quintos, a proposta de emenda à Constituição (Constituição do Estado, artigo 22, § 2º)
- III - por voto favorável da maioria absoluta da Assembléia:
 - a) projeto de lei complementar (Constituição do Estado, artigo 23, “caput”);
 - b) projeto de lei vetado (Constituição do Estado, artigo 28, § 5º)

⁴⁶ Resolução n.º 774, de 1995

- c) eleição dos membros da Mesa, em primeiro escrutínio (Constituição do Estado, artigo 11, §1º);
- d) prisão de deputado em flagrante de crime inafiançável e autorização, ou não, para formação de culpa (Constituição do Estado, artigo 14, § 3º);
- e) perda de mandato de deputado (Constituição do Estado, artigo 16, §2º);
- f) realização de operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com fim preciso (Constituição do Estado, artigo 176, inciso III);
- g) constituição de Comissão Parlamentar de Inquérito, quando já estiverem funcionando concomitantemente mais de cinco Comissões (artigo 34, § 3º apesar de não mais haver impedimento constitucional) e
- h) reunião da Assembléia em local diverso de sua sede (artigo 1º, § 2º).

A declaração do Presidente de que a matéria está em votação constitui o seu termo inicial. Presente, o deputado é obrigado a votar, porém, poderá, em razão de obstrução parlamentar (a partir de 1995 aparece a previsão de obstrução parlamentar) ou quando tratar de matéria em causa própria, escusar-se de consignar seu voto, favorável ou contrário, registrando no sistema eletrônico “abstenção”. Tratando-se de causa própria ou de assunto em que tenha interesse individual, o deputado dar-se-á por impedido e fará a comunicação à Mesa, antes de proclamado o resultado da votação, sendo seu voto considerado “em branco”, para efeito de “quorum”. Os votos em branco que ocorrerem nas votações por meio de cédulas só serão computados para efeito de “quorum”).⁴⁷

A votação poderá ser ostensiva, adotando-se o processo simbólico ou nominal, mediante sistema eletrônico, e secreta, por meio de cédulas. Escolhido um processo de votação, outro não será admitido, quer para matéria principal, quer para substitutivo, emenda ou subemenda a ela referentes, salvo em votação correspondente a outro turno. Pelo processo simbólico, o Presidente, ao anunciar a votação de qualquer matéria, convidará os deputados a favor para permanecerem sentados e proclamará o resultado manifesto dos votos. Se algum deputado tiver dúvida quanto ao resultado, pedirá imediatamente verificação, que será feita pelo processo nominal, pelo sistema eletrônico de votos, obedecidas, dentre outras instruções estabelecidas pela Mesa para sua utilização, as seguintes: o Presidente, informando a matéria objeto da votação, fará

⁴⁷ Resolução n.º 774, de 1995.

soar sinal intermitente, por 4 minutos, alertando que se procederá a uma votação; em seguida, por trinta segundos, o Presidente disponibilizará o sistema eletrônico para registro dos votos pelos deputados, após o qual, encerrando a votação, habilitará o sistema, por trinta segundos, somente para alteração de voto já consignado e proclamará o resultado final. Havendo dúvida, poderá ser suscitada reclamação quanto ao resultado da votação, até o término da leitura, pelo Presidente, da ementa de nova matéria em discussão ou votação. Não havendo mais nenhuma matéria, o Presidente indagará se há dúvida quanto ao resultado daquela votação. Concluída a votação, encaminhar-se-á à Mesa a respectiva listagem que conterà, dentre outros, os seguintes registros:

- I - matéria objeto da votação;
- II - número da sessão, data e hora em que se processou a votação;
- III - o nome do parlamentar que a solicitou e o de quem a presidiu;
- IV - os nomes dos deputados votantes, discriminando-se os que votaram a favor, contra e os que se abstiveram;
- V - o resultado da votação.

Quando o sistema eletrônico não estiver em condições de funcionamento, seja antes ou no curso de uma votação, a votação nominal será feita pela lista dos deputados organizada em ordem alfabética de seus nomes parlamentares, que responderão Sim, Não ou Abstenção, observando-se, ainda:

- I- à medida que o 1º Secretário proceder à chamada e repetir as respostas em voz alta, o 2º Secretário as anotarás;
- II- terminada a chamada a que se refere o item anterior, proceder-se-á, ato contínuo, à chamada dos deputados cuja ausência tenha sido verificada;
- III- enquanto não for proclamado o resultado da votação pelo Presidente, será lícito ao deputado obter da Mesa o registro ou retificação do seu voto.

A relação de como votaram os deputados será publicada no “Diário da Assembléia”. Para se praticar a votação nominal será mister que algum deputado a requeira e a Assembléia a admita.

A votação por escrutínio secreto é feita mediante cédula impressa ou datilografada, recolhida em urna à vista do Plenário e somente será realizada quando assim o exigir a Constituição estadual.

Fiscalização Contábil, Financeira e Orçamentária

A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, das entidades da administração direta e indireta e das fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação de subvenções e renúncia de receitas, é exercida pela Assembléia Legislativa mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

A partir de 1989, deve prestar contas qualquer pessoa física ou jurídica, de direito público ou privado, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiro, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária.

O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, é exercido com auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

- I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias (anteriormente o prazo era de noventa dias), a contar do seu recebimento;
- II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e autarquias, empresas públicas e sociedades de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público estadual, e as contas daqueles que derem perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;
- III - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e autarquias, empresas públicas e empresas de economia mista, incluídas as fundações instituídas ou mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;
- IV - avaliar a execução das metas previstas no plano plurianual, nas diretrizes orçamentárias e no orçamento anual;
- V - realizar, por iniciativa própria, da Assembléia Legislativa, de comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditoria de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas sob sua fiscalização. Esta Comissão, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários que, se não forem prestados ou se considerados insuficientes, a Comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias. Se o Tribunal entender que a despesa é irregular, a Comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá à Assembléia Legislativa sua sustação,

- VI - fiscalizar as aplicações estaduais em empresas de cujo capital social o Estado participe de forma direta ou indireta, nos termos do respectivo ato constitutivo;
- VII - fiscalizar (antes competia examinar e aprovar) a aplicação de quaisquer recursos repassados ao Estado e pelo Estado, mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres;
- VIII - prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa ou por comissão técnica sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- IX - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras combinações, multa proporcional ao dano causado ao erário;
- X - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade, conforme já ocorria anteriormente;
- XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;
- XII - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados;
- XIII - emitir parecer sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios, exceto a dos que tiverem Tribunal próprio;
- XIV - comunicar à Assembléia Legislativa qualquer irregularidade verificada nas contas ou na gestão públicas, enviando-lhe cópia dos respectivos documentos.

No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se a Assembléia ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias não tomarem as medidas cabíveis, o Tribunal decidirá à respeito (se o órgão fiscalizador, a Assembléia, nada fizer, o órgão auxiliar tomará as providências, o Senado havia considerado inconstitucional em 1981, mas reaparece em 1989). O Tribunal encaminhará à Assembléia Legislativa, trimestral e anualmente, relatório de suas atividades, sendo que anteriormente eram enviados quando requisitados e também anualmente.

Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos do Estado;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração estadual, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle sobre o deferimento de vantagens e a forma de calcular

qualquer parcela integrante da remuneração, vencimento ou salário de seus membros ou servidores;

- IV - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Estado;
- V - apoiar o controle externo, no exercício de sua missão institucional.

Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas do Estado, sob pena de responsabilidade solidária. Qualquer cidadão, partido político, associação ou entidade sindical é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ao Tribunal de Contas ou à Assembléia Legislativa.

O Tribunal de Contas prestará suas contas, anualmente, à Assembléia Legislativa, no prazo de sessenta dias, a contar da abertura da sessão legislativa. Atribuição nova, uma vez que anteriormente não havia previsão sobre o controle das contas do Tribunal de Contas.

O Poder Executivo publicará e enviará ao Legislativo, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, relatório resumido da execução orçamentária. Os Poderes Judiciário e Legislativo, bem como o Tribunal de Contas e o Ministério Público, também devem publicar seus relatórios.

Tribunal de Contas

Os Conselheiros do Tribunal serão nomeados dentre brasileiros que satisfaçam os seguintes requisitos:

- I - mais de trinta e cinco e menos de sessenta e cinco anos de idade (não havia teto de idade);
- II - idoneidade moral e reputação ilibada;
- III - notórios conhecimentos jurídicos, contábeis, econômicos e financeiros ou de administração pública;
- IV - mais de dez anos de exercício de função ou de efetiva atividade profissional que exija conhecimentos mencionados no item anterior (substitui a exigência de diploma superior em um destes cursos, que havia anteriormente).

Os Conselheiros do Tribunal serão escolhidos:

- I - dois, pelo Governador do Estado com aprovação da Assembléia Legislativa, alternadamente entre os substitutos de Conselheiros e membros da Procuradoria da

Fazenda do Estado junto ao Tribunal, indicados por este, em lista tríplice, segundo critérios de antigüidade e merecimento⁴⁸;

- II- quatro pela Assembléia Legislativa;
- III- o último, uma vez pelo Governador do Estado, e duas vezes pela Assembléia Legislativa, alternada e sucessivamente.

Os Conselheiros têm as mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, vencimentos e vantagens dos Desembargadores do Tribunal de Justiça do Estado e somente poderão aposentar-se com as vantagens do cargo quando o tiverem exercido efetivamente por mais de cinco anos (nada constava anteriormente sobre a aposentadoria). Os Conselheiros, nas suas faltas e impedimentos, serão substituídos na forma determinada em lei, depois de aprovados os substitutos, pela Assembléia Legislativa. Os substitutos de Conselheiros, quando no efetivo exercício da substituição, terão as mesmas garantias e impedimentos do titular. Os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado farão declaração pública de bens, no ato da posse e no término do exercício do cargo.

Tomada de Contas do Governador

Recebida a comunicação do Tribunal de Contas sobre irregularidades de despesa decorrente de contrato (artigo 33, XIV e § 1º da Constituição do Estado), o Presidente da Assembléia, independentemente de leitura no Pequeno Expediente, e depois de publicada, é encaminhada à Comissão de Finanças e Orçamento para, no prazo de trinta dias, emitir parecer. Decorrido o prazo, sem parecer, o Presidente da Assembléia, de ofício, designará Relator Especial, fixando-lhe prazo de 10 dias.

O parecer considerará o contrato:

- I - irregular, caso em que oferecerá projeto de decreto Legislativo propondo a sustação da execução, pelo órgão responsável, do ato impugnado, determinando que, quando for o caso, seja oficiado ao Ministério Público ou à Procuradoria Geral do Estado, ou a ambos, com vistas à responsabilização administrativa, criminal e/ou reparação dos prejuízos causados ao Erário;

⁴⁸ ADIN n.º 397-6 - item 1 com eficácia suspensa por meio de liminar, aguardando julgamento STF.

- II - regular, caso em que oferecerá projeto de decreto Legislativo propondo o seu arquivamento.

Quando não mais couber a sustação dos efeitos do contrato, a Comissão de Finanças e Orçamento determinará o arquivamento dos autos, podendo, quando for o caso, oficiar ao Ministério Público ou à Procuradoria Geral do Estado, ou a ambos, com vistas aos efeitos dos atos praticados com irregularidades. No caso de ser designado Relator Especial, este concluirá por projeto de decreto Legislativo propondo o arquivamento dos autos e as medidas pertinentes.

Publicado, e independentemente de Pauta, o projeto de decreto legislativo será encaminhado à Comissão de Fiscalização e Controle para, no prazo de 10 dias, se pronunciar, após o qual, sem parecer, o Presidente da Assembléia, de ofício, designará Relator Especial, com prazo de 5 dias, para o mesmo fim. Publicado o parecer, o projeto será automaticamente incluído na Ordem do Dia da primeira sessão que se realizar, tramitando em regime de urgência. Concluída a tramitação, a Mesa, dentro de 2 dias, dará ciência ao Tribunal de Contas da decisão da Comissão de Finanças e Orçamento e/ou tomará as providências necessárias para o cumprimento do deliberado pelo Plenário⁴⁹.

CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Houve uma grande continuidade com relação ao período anterior, principalmente no que se refere às atribuições legislativas da Assembléia.

A competência legislativa estadual é suplementar, subordinada às normas gerais da União. No Estado de São Paulo, a iniciativa exclusiva do Chefe do Poder Executivo abrange a maior parte das matérias sobre as quais os estado tem poder de legislar, demonstrando uma continuidade com o período anterior. Desta forma, tanto a

⁴⁹ Resolução n.º 751, de 1993.

atuação legislativa da Assembléia (o Poder Legislativo de direito), quanto a iniciativa popular, são bastante restritas.

A atribuição fiscalizatória do Legislativo foi ampliada no texto constitucional. Porém, a continuidade da centralização decisória dada pelo Regimento Interno impede qualquer ação concreta neste sentido, e acaba neutralizando as conquistas constitucionais, transformando-as em letra morta. A própria Assembléia reconhece que o Regimento Interno em vigor não foi compatibilizado com a nova ordem constitucional (ALESP 1998: 5), e que as normas regimentais hipertrofiaram as competências do Presidente do Poder Legislativo. Como consequência, a Assembléia não é o *locus* da atuação dos parlamentares paulistas.

Caso um deputado decida se utilizar das suas prerrogativas de fiscalização da Administração, as informações coletadas podem ser aproveitadas e divulgadas se forem entregues à mídia ou ao Ministério Público (ABRUCIO 1998 a), mas não na Assembléia.

As áreas de controle da Assembléia sobre a Administração estadual não atingiram uma área importantíssima: os convênios com os municípios do estado. Sabe-se quanto foi dotado no orçamento, e quanto foi efetivamente gasto em cada programa, projeto e atividade do estado, mas não se sabe onde. Por exemplo, compras de ambulância para distribuir aos municípios do estado: não há qualquer controle sobre quais os municípios beneficiados e preteridos. O mesmo se dá com construção de casas populares, ou escolas: para a obtenção destas informações, deve-se procurar as Secretarias.

Além disso, o próprio sistema decisório da Assembléia impede que a sua indicação para Conselheiros do Tribunal de Contas (competência conquistada em 1989) recaia sobre alguém que não pudesse contar com a aprovação do Governador, neutralizando mais uma de suas atribuições. Além disso, o Tribunal de Contas tem a prerrogativa de mandar sustar um contrato caso a Assembléia não o faça, bem como a de encaminhar as suas decisões ao Ministério Público diretamente. Desta maneira, apesar de órgão auxiliar do legislativo, o Tribunal de Contas não necessita da Assembléia para

a implementação de suas decisões, podendo atuar independentemente, e apenas mandar uma cópia de suas decisões para a Assembléia.

Em março de 2000, ficaram disponíveis dados informatizados sobre o processo legislativo a qualquer interessado, no site da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo na Internet. Porém, isto não significa de forma alguma que a Mesa Diretora, em especial o seu Presidente, tenha menos poder para manipular o processo legislativo: pode designar como relatores especiais seus aliados e somente colocar em pauta apenas os projetos de seu interesse (dado o número de projetos prontos para serem votados em plenário, e do longo tempo mínimo de discussão requerido para cada um, muitos projetos nunca chegam a serem votados por absoluta falta de tempo). Podem ser denunciados somente os deputados que “engavetam” projetos, mas não há qualquer sanção regimental a esta prática, e o Presidente tem a prerrogativa de mandar restaurar qualquer projeto “engavetado” para ser analisado por outro deputado.

Pode-se argumentar que depois de tantos anos nos quais o Regimento Interno apresentou uma crescente concentração de poder (desde 1935), provavelmente não houvesse conhecimento de que processo decisório da Assembléia pudesse ser descentralizado, e como poderia ser implementada esta descentralização, dado que os deputados, os assessores, o Executivo, os funcionários da Assembléia e, mesmo os cidadãos paulistas poderiam considerar a divisão dos recursos legislativos como dada, e não saberiam como, ou não precisariam mudá-la.

Capítulo VII

Análise, Discussão e Conclusões

Tanto a Constituição quanto o Regimento Interno da Assembléia Legislativa paulista passaram por diversas modificações ao longo do tempo. O número de deputados variou de 36 no Império, até 116, em 1963, chegou a 67, em 1967, e, desde 1995, é de 94 deputados.

Nos primórdios da Assembléia, poucos eram considerados cidadãos, aptos a escolher os seus representantes, em eleições que nem sempre se refletiam nos deputados eleitos e reconhecidos. Em 1935, o voto foi estendido e criadas duas classes de cidadãos: os que elegiam somente os deputados do povo, e os que, além destes, escolhiam também os deputados classistas. A partir de 1946 desapareceram os deputados classistas, o direito de voto foi se ampliando, as eleições se tornando cada vez mais secretas e livres, e a apuração mais confiável.

Os dados coletados foram apresentados, nos capítulos anteriores, organizados de acordo com o contexto constitucional vigente e em ordem cronológica. Neste capítulo, os seguintes elementos comuns serão analisados em maiores detalhes:

I Prerrogativas e Deveres dos deputados

II Atribuições do Poder Legislativo

III Poderes legislativos do Chefe do Poder Executivo

IV Atribuições da Mesa Diretora

V Comissões

VI Sessões

As Prerrogativas e os Deveres dos Deputados

Durante o período imperial, a imunidade parlamentar restringia-se às opiniões e aos votos proferidos no exercício do mandato. Na Primeira República foi ampliada e nenhuma responsabilidade, civil ou criminal, poderia ser imputada aos deputados durante o mandato.

De 1947 a 1969 e, novamente, de 1989 em diante, os deputados eram invioláveis por suas opiniões, palavras e votos, não podendo ser presos salvo em flagrante de crime inafiançável ou processados criminalmente sem prévia autorização da Assembléia. De 1969 a 1980, a imunidade não prevaleceria nos casos de injúria, calúnia, difamação, ou nos crimes previstos na Lei de Segurança Nacional; e os deputados não poderiam ser presos, salvo em flagrante de crime comum, ou perturbação da ordem pública durante as sessões, ou quando para elas se dirigissem, ou quando delas retornassem. Em 1980, a imunidade foi ampliada: os deputados não poderiam mais ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, ou processados criminalmente, salvo nos casos de crime contra a segurança nacional e, se a Assembléia não deliberasse em 40 dias, a licença era considerada concedida. A partir de 1982, a imunidade somente não prevaleceria nos casos de crimes contra a honra, e a maioria absoluta da Assembléia poderia decretar a suspensão do processo, mediante iniciativa da Mesa diretora que poderia (se quisesse) consultar a Comissão de Constituição e Justiça, não havendo mais a aprovação por decurso de prazo.

Em 1989, a imunidade parlamentar voltou a ser plena por suas opiniões, palavras e votos. Foi ainda garantido, em 1989, o sigilo parlamentar: os deputados não podem ser obrigados a testemunhar sobre informações prestadas em razão do exercício do mandato, nem sobre pessoas que lhes confiarem informações. Enquanto a Assembléia não conceder licença para que seus membros sejam processados, o processo é suspenso. Além disso, os deputados paulistas, a partir de 1989, passaram a ter livre acesso às repartições públicas da administração direta e indireta, para fazer diligências e vistorias, devendo ser atendidos pelos respectivos responsáveis, na forma da lei. Esta prerrogativa, um importante instrumento para a ação fiscalizatória dos parlamentares, não é conferida aos deputados federais.

Os membros das Assembléias provinciais que fossem empregados públicos não poderiam exercer o seu emprego, nem acumular ordenados, durante as sessões, porém poderiam optar entre o ordenado do emprego e o subsídio de membro das Assembléias.

Na Primeira República, não se poderia acumular cargos de senador e deputado, ou exercer quaisquer outras funções durante as sessões legislativas. Além disso, com exceção de acesso ou promoção legal, os membros do Congresso não poderiam receber do Poder Executivo, federal ou estadual, emprego ou comissão remunerados, nem com ele celebrar contratos; tampouco poderiam ser presidentes ou diretores de bancos, companhias ou empresas que gozassem favores do governo estadual; ou mudar o domicílio para fora do Estado de São Paulo, sob pena de perderem o mandato. E, a partir de 1921, passou a ser vedado aos deputados e senadores estaduais o exercício de mandato eletivo federal. Deve-se lembrar que, de 1891 a 1905, o mandato legislativo de um representante poderia ser cassado a qualquer tempo caso um terço dos eleitores propusesse a realização de uma consulta ao eleitorado, e nesta consulta este representante obtivesse menos do que a metade mais um dos votos com os quais tivesse sido eleito.

Em 1935, foram estabelecidos dois momentos: diplomação e posse. Desde a expedição do diploma, um deputado não poderia: celebrar contrato com a administração federal, estadual, ou municipal; aceitar cargo, comissão, ou emprego público remunerado, salvo missão diplomática, ou comissão do estado no exterior, precedendo licença da Assembléia; patrocinar causas contra a União, o Estado ou o Município e pleitear interesses privados perante a administração pública, como advogado, ou procurador. A partir da posse, o deputado não poderia: ser diretor, proprietário, ou sócio de empresa beneficiada com privilégio, concessão, isenção, ou favor, em virtude de contrato com a administração pública; acumular o mandato com outro de caráter eletivo.

Em 1947, as vedações constitucionais eram similares, porém somente vigoravam a partir da posse, e tornou-se obrigatória a entrega da declaração de bens no início e no término do mandato, que somente se tornaria pública mediante deliberação da maioria absoluta. A partir de 1967, a declaração de bens tornou-se pública, e assim permanece até o fim do período estudado.

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. Deve-se ressaltar que cada sessão tinha a duração de menos de seis meses (09 de julho a 31 de dezembro).

De 1947 a 1956, os deputados poderiam perder o seu mandato caso faltassem por mais de sessenta dias consecutivos; a partir de 1956 somente perderiam o mandato caso estivessem ausentes mais de seis meses consecutivos, dos nove da sessão. Além disso, foi instituída a justificativa de falta de deputados, que competia ao Presidente. Desta maneira, as restrições institucionais para os deputados faltosos foram drasticamente reduzidas, sem terem sido criados quaisquer incentivos à sua presença na Assembléia. A partir de 1967, perderia o mandato o deputado que faltasse a mais de metade das sessões ordinárias, e o suplente, bem como qualquer partido político, tinha poder de requerer a cassação do mandato. Em 1970, o limite de faltas foi alterado para um terço, e também perderia o mandato o deputado cujo procedimento fosse declarado incompatível com o decoro parlamentar; ou atentatório às instituições vigentes; perdesse ou tivesse suspensos seus direitos políticos; que praticasse ato de infidelidade partidária, segundo o previsto na legislação federal; bem como abusasse das prerrogativas asseguradas ao parlamentar; ou auferisse, no desempenho do mandato, vantagens ilícitas ou imorais.

A Constituição de 1989 estabeleceu que somente perderia o mandato o deputado que não comparecesse a mais de um terço das sessões; ou em virtude de sentença criminal transitada em julgado, bem como por decisão da justiça eleitoral; ou por comportamento incompatível com o decoro parlamentar, dentre os quais o abuso das prerrogativas asseguradas ao deputado e recebimento de vantagens indevidas.

O Código de Ética e Decoro Parlamentar, editado em 1994, estabeleceu a perda temporária do exercício do mandato, para o deputado que: praticar transgressão grave ou reiterada aos preceitos do Regimento Interno e do Código de Ética e Decoro Parlamentar; revelar informações e documentos oficiais de caráter reservado, de que tenha conhecimento na forma regimental; ou que faltar, sem motivo justificado, a 10

(dez) sessões ordinárias consecutivas ou a 45 (quarenta e cinco) intercaladas, dentro de sessão legislativa ordinária ou extraordinária.

A remuneração dos deputados, desde o Império, era composta de duas partes: uma fixa e outra variável correspondente ao comparecimento às sessões, e o seu valor era fixado na legislatura antecedente. Em 1965, foi estipulado como teto para a remuneração dos parlamentares dois terços da remuneração dos deputados federais, que em 1988 passou a ser três quartos e vigora até o fim do período estudado. A partir de 1970, a parte variável seria paga como diária, pelo comparecimento efetivo às sessões e participação nas votações. Além disso, a ajuda de custo seria paga em duas parcelas, somente podendo receber a segunda parcela, o deputado que comparecesse a mais de dois terços da sessão ou convocação extraordinária. Se faltasse a mais de um terço, de qualquer maneira, perderia o mandato, portanto, todos deveriam receber a segunda parcela. Em 1989, a Constituição determinou que a remuneração dos deputados ficaria sujeita à incidência dos impostos gerais, de renda e extraordinários, como a remuneração de todos os demais trabalhadores brasileiros.

No Império havia o Partido Liberal e o Partido Conservador, até 1871, com o surgimento do Partido Republicano. Durante a Primeira República, somente o Partido Republicano Paulista tinha representantes no Legislativo paulista. Em 1935, como resultado da reforma eleitoral, houve uma grande modificação na composição da Assembléia: teve início o pluripartidarismo⁵⁰, passaram a existir deputadas mulheres⁵¹, e deputados advindos das camadas populares (operários, camponeses e trabalhadores urbanos), bem diferente da composição elitista anterior.

Somente a partir de 1956 o regimento passa a dedicar um capítulo aos líderes partidários, que além da indicação dos membros das Comissões, conquistaram a exclusividade de usar da palavra por cinco minutos para expressar o posicionamento de

⁵⁰ Partido Constitucionalista, com 36 deputados; Partido Republicano Paulista, com 22; Partido Socialista Brasileiro, com 1; e Ação Integralista Brasileira, com 1 deputado.

⁵¹ Maria Thereza Nogueira de Azevedo, Maria Thereza de Barros Camargo, ambas do Partido Constitucionalista, e Alayde Pinheiro Borba, do Partido Republicano Paulista e Francisca Pereira Rodrigues, do Partido Constitucionalista, suplentes que exerceram o mandato.

sua bancada sobre assunto relevante e urgente, o que antes era facultado a qualquer deputado. Ainda, deveriam se reunir com o Presidente da Assembléia para tratar de assuntos de interesse geral, mediante convocação do Presidente, ou proposta de qualquer líder. Além disso, de 1956, a 1970, somente os líderes poderiam, durante o processo de votação, utilizar da palavra para esclarecer os componentes da bancada sobre a orientação a seguir. A partir de 1970 qualquer membro da bancada, pode fazê-lo.

Atribuições do Poder Legislativo

A Assembléia, no período Imperial, legislava 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.

No Império, a função fiscalizatória é importante, uma vez que a Assembléia deveria fiscalizar o emprego das rendas públicas, municipais e provinciais, bem como regular a administração dos bens provinciais. Fixava também a polícia e a economia municipais, precedendo proposta das câmaras. Dispunha também da atribuição de legislar sobre a criação, supressão e nomeação para empregos municipais, bem como o estabelecimento de seus ordenados, o que conferia um poder político imenso nas mãos dos deputados provinciais, uma vez que, se agissem em conjunto (necessidade de apoio de mais 5), poderiam empregar todos os seus correligionários e punir seus desafetos.

Durante a Primeira República, tanto a Câmara de Deputados quanto os deputados individualmente possuíam mais poder do que no período da Assembléia Imperial. A Câmara tinha poderes de criar os órgãos necessários para as atividades do Estado, e o Presidente do Estado não dispunha de poder (formal, deve-se salientar) de controle de recursos legislativos. Foi o período mais atuante do Legislativo paulista, quando as principais questões do Estado tinham que passar obrigatoriamente pelo legislativo. Durante a Primeira República, o legislativo paulista viveu o seu momento de maior importância: não só as atribuições constitucionais estaduais eram as mais amplas em todo o período estudado, como também foi o momento em que o legislativo paulista

dispunha de mais atribuições de governo do estado, em comparação com os demais contextos constitucionais estudados.

As atribuições constitucionais do Legislativo paulista, nos anos 30, foram bastante alteradas com relação ao período anterior, e houve uma importante e radical alteração na legislação eleitoral, que criou o sistema proporcional (que ainda conviveu com o sistema majoritário)⁵², a justiça eleitoral e democratizou o voto. A Assembléia perdeu a atribuição de selecionar seus próprios membros. No Regimento Interno da Assembléia, refletiu-se no fim das Comissões Verificadoras de Poderes, e no voto indevassável para o preenchimento de vagas da mesa e das comissões.

Competia à Assembléia Legislativa, logo após sua instalação, o julgamento das contas do Governador relativas ao exercício anterior. Caso o Governador não apresentasse suas contas, estas seriam levantadas por uma comissão eleita pelo Legislativo. A partir de 1935, os requerimentos de informação dirigidos diretamente ao Governador somente seriam encaminhados após deliberação, sujeita a discussão, presente a maioria dos deputados, restringindo, assim, o poder fiscalizatório da Assembléia, uma vez que o que antes era feito por um deputado individualmente, passou a depender da inclusão do requerimento na pauta (pelo Presidente) em uma sessão que contasse com a presença da maioria absoluta dos membros e, finalmente, ser aprovado. Uma outra inovação foi a instituição do regime de tramitação em urgência, que significava a dispensa das regras regimentais, com exceção do número legal e da elaboração de parecer, o que poderia reduzir a atuação e o poder de obstrução da oposição.

O Tribunal de Contas, criado em 1922 e extinto em 1930, reaparece em 1947 e, somente em 1989, a Assembléia adquire a prerrogativa de indicar dois terços de seus sete conselheiros, quando anteriormente apenas aprovava as indicações do Governador. Porém, a Constituição de 1989 dá ao Tribunal de Contas a prerrogativa de tomar as medidas que considerar necessárias, inclusive a sustação do ato que tiver

⁵² Os candidatos que tivessem obtido votação superior ao quociente partidário eram considerados eleitos, e as vagas remanescentes eram preenchidas pelos mais votados

julgado irregular comunicando a Assembléia desta decisão. Verifica-se que o Tribunal de Contas, apesar de órgão auxiliar, não precisa da Assembléia para nada, a não ser nomear seus conselheiros e aprovar as leis iniciativa exclusiva do Tribunal. O atual arranjo institucional garante ao Tribunal de Contas uma autonomia semelhante à do Poder Judiciário, apesar de órgão do Poder Legislativo. Por outro lado, para exercer sua função fiscalizatória, a Assembléia necessita do Tribunal de Contas.

Poderes Legislativos do Chefe do Poder Executivo

No Império, era o Executivo quem fixava a agenda, e dispunha de poder superior ao dos deputados mesmo no plenário, uma vez que o Secretário de Governo poderia participar das discussões e falar quantas vezes julgasse necessário, ao passo que os deputados poderiam falar apenas duas vezes, em cada discussão, e mais uma vez se fosse apresentada nova emenda. Além disso, o Executivo poderia requisitar que a sessão fosse secreta, e o único Poder com atribuição de convocá-la extraordinariamente.

O Presidente da Província dispunha de 10 dias para sancionar as leis e resoluções aprovadas na Assembléia; caso negasse a sanção, o projeto seria submetido a nova discussão, e poderia ser alterado de acordo com as fundamentações do Presidente, considerado aprovado se obtivesse dois terços dos votos dos membros da Assembléia. Ainda, a Assembléia Geral poderia revogar qualquer ato das Assembléias provinciais se fossem considerados ofensivos à Constituição, aos tratados ou direitos de outras províncias.

Na Primeira República, os poderes legislativos formais do Presidente do Estado restringiam-se a apresentar propostas e solicitar nova discussão de projetos aprovados, que não poderia ser negada. Deve-se ressaltar que uma iniciativa da Câmara teria que ser aprovada também pelo Senado, e vice-versa. Já haveria, portanto, uma revisão e triagem das propostas aprovadas.

Em 1935, o Governador dispunha de dez dias para vetar o projeto, que teria o seu veto derrubado caso contasse com a aprovação de dois terços dos membros da Assembléia. Em 1947, o Governador também dispunha de dez dias para vetar o projeto.

A partir de 1969, passou a contar com quinze dias úteis, o que foi mantido pela Constituição de 1989. Até 1989, eram necessários dois terços dos votos dos membros da Assembléia para rejeitar o veto, sendo que, de 1967 a 1989, a não deliberação no prazo previsto (30 dias úteis até 1969 e 45 dias corridos de 1969 a 1989), significava o acolhimento do veto. A partir de 1989, são necessários os votos da maioria absoluta dos membros da Assembléia para rejeitar o veto, e, se não deliberado no prazo (30 dias), é automaticamente incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, até sua votação final. De 1969 a 1989, era proibida qualquer alteração no projeto vetado.

Durante a Primeira República, a iniciativa da elaboração da proposta orçamentária era exclusiva da Câmara dos Deputados e a não aprovação do orçamento era um fato grave, significando a paralisação do estado. Já em 1935, o Governador adquiriu iniciativa exclusiva de diversas leis, sendo a mais importante a elaboração da proposta orçamentária, que, caso não fosse aprovada em dois meses e meio, prorrogava automaticamente o orçamento anterior, deixando de ser um problema para o Executivo a não deliberação sobre o Orçamento pelo legislativo, a menos que se pretenda promover reformas. Estas duas disposições: iniciativa exclusiva do Executivo e prorrogação automática do orçamento foram mantidas até o fim do período estudado. Em 1947, o orçamento da despesa passou a ser dividido em duas partes: uma fixa, que não poderia ser alterada senão em virtude de lei anterior, sobre a qual os parlamentares não poderiam oferecer emendas, e outra variável, que obedecia a rigorosa especificação.

A partir de 1970, a Mesa da Assembléia deveria decidir sobre quais emendas o parecer deveria analisar (quais seriam aceitas ou não), não sendo aceitas as que visassem modificar o montante ou a natureza de programas ou projetos, nem tampouco aumentar a despesa prevista, ou seja, o poder dos parlamentares para influenciar a lei orçamentária era mínimo. Se até 30 de setembro o Executivo não enviasse a proposta, a Mesa apresentaria como seu, para fins de tramitação, o orçamento corrente.

A partir de 1989, a Assembléia recuperou a atribuição de emendar o projeto de lei orçamentária, desde que as emendas não incidissem sobre dotações para

pessoal e seu encargo, serviço da dívida e transferências constitucionais aos municípios, cabendo ao Executivo apresentar sua proposta até 30 de setembro, e à Assembléia votá-la até 15 de dezembro.

Em 1965, com a reforma da Constituição, a iniciativa exclusiva do Governador para a proposição de leis foi ampliada e passou a abranger matérias que dispusessem sobre criação de cargos, funções ou empregos públicos, aumentassem vencimentos ou a despesa pública, bem como sobre a fixação da força pública, não sendo admitidos, em projetos de iniciativa exclusiva, emendas que aumentassem a despesa prevista. Os deputados, então, ficaram sem iniciativa legislativa, uma vez que até dar nome a uma escola, ou instituir uma data festiva poderia representar aumento de despesa pública, se assim o entendesse o Governador, que poderia facilmente vetar a proposta alegando inconstitucionalidade.

Por outro lado, os projetos de iniciativa do Governador deveriam ter sua tramitação concluída no prazo de quarenta e cinco dias (trinta dias se considerasse a proposta urgente) a contar de seu recebimento, senão a proposta inicial seria considerada aprovada. Além de perder grande parte de sua iniciativa do processo legislativo, os deputados perderam também o controle sobre o ritmo dos trabalhos, e sobre a agenda parlamentar, apesar do instituto de decurso de prazo também existir para projetos de iniciativa parlamentar: projetos que contassem com a assinatura de um quarto dos membros deveriam ser apreciados em cento e vinte dias, e os que tivessem a assinatura de um terço, tinham o prazo de cinquenta dias, após o qual seriam considerados aprovados (no máximo três projetos urgentes por deputado por sessão legislativa). O decurso de prazo foi revogado em 1982.

Em 1967, os projetos referentes a matéria financeira tornaram-se de iniciativa exclusiva do Governador. Em 1969, a competência legislativa da Assembléia restringiu-se ainda mais: desde 1967, não poderia propor projetos de lei sobre diversas matérias, mas ainda deveria pronunciar-se quanto às propostas do Governador, mas a Emenda Constitucional n.º 2, de 1969, transformou diversas matérias legislativas em administrativas, portanto regidas somente por decreto do Governador, independente de

aprovação parlamentar, como modificação de cargos públicos, fixação do efetivo da polícia civil (desde o Império o legislativo deveria fixar o efetivo da força pública).

Também em 1969, a intervenção nos Municípios deixou de exigir autorização prévia do Legislativo, que deveria aprová-la ou suspendê-la, após sua execução. Perdeu também a competência para autorizar acordos e convênios do estado, o que dá ampla liberdade de ação ao Executivo, no que se refere à disposição dos recursos do estado, sobre os quais os deputados nada poderiam fazer até 1979, quando os acordos e convênios que fossem firmados com entidades particulares, dos quais resultassem ao estado encargos não previstos na Lei Orçamentária (elaborada pelo Executivo, e sobre a qual os deputados não tinham influência), deveriam ser autorizados pelo Legislativo. A partir de 1989, os deputados poderiam se manifestar quanto a acordos e convênios dos quais resultassem encargos não previstos na Lei Orçamentária.

Em 1989, continuaram a ser de iniciativa exclusiva do Governador leis que dispusessem sobre: criação e extinção de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica, bem como a fixação da respectiva remuneração; - criação das Secretarias de Estado; organização da Procuradoria Geral do Estado e da Defensoria Pública do Estado, observadas as normas gerais da União; servidores públicos estaduais, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade; fixação ou alteração do efetivo da Polícia Militar; criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos. Além disso, ainda são vedadas emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva, com exceção do orçamento e da lei de diretrizes orçamentárias. Ainda, em 1989, foi instituída a iniciativa popular das matérias que não fossem de competência exclusiva, bem como de emendas à Constituição. Todos os projetos de lei, para serem sancionados, devem apresentar a indicação dos recursos disponíveis para o atendimento de novos encargos.

A prerrogativa do Governador de solicitar que projetos de sua iniciativa tramitem em regime de urgência permanece, e isto significa que se não forem aprovados em 45 dias, serão incluídos na Ordem do Dia até sua votação. O Governador manteve

seu poder de ditar o ritmo dos trabalhos, ainda que esta faculdade não seja tão eficiente quanto o decurso de prazo, vigente de 1965 a 1982.

Em 1967, os tribunais (inclusive o de Contas) passaram a ter iniciativa legislativa exclusiva para matérias relativas às suas atividades, divisão de comarcas, secretarias e remuneração, o que anteriormente era competência da Assembléia. Uma grande inovação foi a previsão de iniciativa popular dos projetos de lei que não fossem de iniciativa privativa, dispositivo constante da Constituição da República de 1988. Porém, uma vez que a atribuição legislativa dos estados é suplementar e as principais matérias são de iniciativa exclusiva, tanto os cidadãos quanto os parlamentares não dispõem de um amplo campo de atuação para propor leis.

Atribuições da Mesa Diretora

Desde o império, até 1970, o mandato da mesa era de uma sessão legislativa, quando passou a ser de duas, sendo vedada a reeleição. Também em 1970, a eleição para a Mesa diretora passou a ser realizada mediante processo nominal, ou seja público (como todas as votações), até a Emenda Constitucional n.º 03, de 1973 (a primeira emenda desde 1969), quando voltou a ser realizada mediante escrutínio secreto, tradição que vinha desde o Império, e assim permanece até o fim do período estudado.

As principais atribuições das quais o Presidente da Assembléia provincial dispunha eram instrumentais, voltadas para regular e ordenar o funcionamento do plenário durante as sessões. O Primeiro Secretário dispunha de funções administrativas, e ao Segundo Secretário competia redigir a ata e anotar tudo o que se passasse nas sessões.

Na Primeira República, o poder da Mesa não mais de restringia ao ordenamento da Sessão.

Às atribuições do Presidente foram acrescentadas:

- I - mandar ler e assinar todos os atos, decretos e resoluções da Câmara
- II - receber o compromisso de deputado que não tivesse tomado posse na sessão de instalação (no Império competia ao Bispo)

- III - nomear substitutos em caso de falta dos membros efetivos das comissões
- IV - nomear comissões especiais
- V - convocar sessão extraordinária quando o entendesse, ou mais de cinco deputados o requeressem e
- VI - votar nos escrutínios secretos e em caso de empate.

Estas novas atribuições refletem o maior grau de independência do legislativo paulista na Primeira República. Ao Primeiro secretário foi acrescido:

- I - fazer a chamada pela lista nominal de deputados que tivessem prestado juramento, antes de abrir a sessão, ou quando necessário;
- II - fazer inscrição de deputados para usar da palavra;
- III - tomar nota de todas as vezes que um deputado ocupasse a tribuna e
- IV - fiscalizar os trabalhos da secretaria.

O Segundo Secretário deixou de lavrar a ata pessoalmente, mas deveria fiscalizar sua redação e lê-la e guardar todos os papéis em boa ordem. As novas atribuições dos Secretários, refletem, por sua vez, uma maior organização administrativa do legislativo, possivelmente reflexo do aprendizado obtido durante os seus anos de funcionamento.

Em 1935 houve mudança significativa com relação às questões de ordem (que são elaboradas por um deputado quando há dúvidas sobre a interpretação utilizada do regimento ou da Constituição pela Assembléia, devendo ser respondidas pelo Presidente). Durante o Império e a Primeira República, caso o autor da questão de ordem não se conformasse com a resposta dada pelo Presidente, poderia recorrer ao plenário, mas, desde a reabertura em 1935, nas regras para a elaboração do Regimento Interno da Constituinte, já havia a disposição de que as questões de ordem deveriam ser elaboradas no máximo em três minutos (não havia restrição de tempo para elaboração até então) e que não seria lícito questionar a resposta dada pelo Presidente. Em termos práticos, significa que o Presidente determinaria a pauta, o método de votação, proclamaria o resultado e, se qualquer deputado levantasse dúvida com relação ao procedimento (se havia número regimental, ou se a proposta já estaria pronta para votação, por exemplo), quem julgaria conclusiva e soberanamente o procedimento adotado, seria o mesmo Presidente, o que foi mantido em todos os regimentos posteriores adotados pela Assembléia paulista.

Em 1947, a Mesa diretora da Assembléia conquista grande parcela de poder. Ao invés da primeira discussão em plenário, presente desde o Império para triagem de proposituras, a Mesa, representada pelo Presidente e Primeiro Secretário deveriam analisá-las, cabendo recurso ao Plenário. A partir de 1956, esta competência tornou-se exclusiva do Presidente, e o recurso, à Comissão de Constituição e Justiça. Deve-se considerar que a Comissão de Justiça é um órgão técnico, que analisa todas as proposições, mesmo as de competência de outras comissões, quanto aos seus aspectos constitucionais, legais e jurídicos, portanto, o órgão ideal para assumir esta função, principalmente para desobstruir a pauta do Plenário. Porém, o Plenário da Assembléia é o órgão soberano, onde atuam, entre seus pares, os membros da Comissão de Justiça, e não se pode negar que houve uma centralização de poder, em detrimento do órgão colegiado máximo.

A partir de 1947, os Projetos de Resolução que visassem dispor sobre economia interna da Assembléia, deveriam receber parecer **exclusivamente** da Mesa. Dentre as atribuições da Mesa, em 1956 foi acrescido que deveria dar conhecimento à Assembléia, na última sessão do ano, da resenha dos trabalhos realizados, o que daria maior transparência de sua gestão aos deputados membros da Assembléia. Isto era de extrema importância, uma vez que a Mesa poderia conceder subvenções a entidades filantrópicas (revogado em 1967).

A partir de 1967, a Mesa deveria apresentar as Contas do Poder Legislativo para serem julgadas pelos deputados. Uma outra medida instituída em 1956 visando dar transparência às ações da Mesa, é a obrigatoriedade de uma reunião de seus membros (pelo menos a cada quinze dias) e a posterior publicação do que tivesse sido decidido. Foi estabelecido também que qualquer proposta que visasse alterar o Regimento Interno necessitaria, obrigatoriamente, de parecer da Mesa. Esta obrigatoriedade tem como resultado prático que nenhuma proposta que não seja de interesse da Mesa poderia ser aprovada. Ou seja, qualquer proposta visando democratizar o processo decisório da Assembléia, que, para isso, retirasse poderes da Mesa Diretora, não teria muitas chances

de se concretizar. Esta estrutura não foi modificada, e permanece até o fim do período estudado.

Ao Presidente, em 1956, foi dada a atribuição de determinar a publicação de matérias que devessem ser divulgadas (bem como decidir se o seriam na íntegra ou apenas referidas na ata), o não apanhamento de discurso antiregimental, pela taquigrafia, bem como autorizar (desde que sem ônus para a Assembléia) a transmissão dos trabalhos via rádio ou televisão. Isto significa que o Presidente, além de decidir definitivamente as reclamações, as questões de ordem nas comissões e no plenário, também determinaria o que seria tornado público e como seria divulgado.

A partir de 1969, a Mesa somente poderia encaminhar ao Governador Requerimentos de Informações, importante instrumento para a fiscalização dos Executivo, sobre matéria em andamento ou sujeita à fiscalização da Assembléia. A Emenda Constitucional n.º 34, de 1982, omitiu a palavra “somente”, o que de fato, significa que a Mesa continuava (e continua) responsável pela triagem de requerimentos de informações dirigidos ao Governador, porém, com maior discricionariedade para selecioná-los.

Em 1970, foi conferida ao Presidente a atribuição de interromper o orador que fizesse pronunciamento que contivesse ofensa às instituições nacionais, propaganda de guerra, subversão da ordem política e social, preconceito de raça, religião ou classe, ou que configurasse crime contra a honra ou incitamento à prática de delito de qualquer natureza. Além de terem tolhidas as atribuições legislativas e fiscalizatórias, qualquer oposição que porventura existisse na Assembléia na época, não teria nem direito nem de expressar seu descontentamento, sob pena de perda do mandato. O fato de competir ao Presidente tirar a palavra do deputado que fizesse um discurso desta natureza e determinar à taquigrafia o seu não apanhamento, bem como não autorizar sua publicação, na realidade era também uma maneira de proteger o deputado de ter o seu mandato cassado.

O Governador não tem poder direto sobre a Assembléia, porém o Presidente da Assembléia tem. O Presidente da Assembléia dispõe, desde 1956, de

poderes imperiais sobre os seus membros, e o Governador controla totalmente os recursos clientelísticos necessários à sobrevivência política dos parlamentares, portanto, não é difícil para o Governador empenhar-se para eleger um aliado como Presidente da Assembléia, e, desta maneira, a Assembléia passa a atuar como aliada do Executivo, inviabilizando o princípio constitucional da independência dos poderes.

Comissões

Durante o Império, os membros das comissões eram eleitos por voto secreto, sendo o mais votado o seu Presidente, e ninguém poderia ser obrigado a servir em mais de duas comissões. Poderiam ser constituídas comissões externas, nomeadas pelos membros das respectivas comissões e aprovados pela Assembléia, ou pelo Executivo, porém não especifica como funcionariam estas comissões. Qualquer autoridade ou cidadão convidado a comparecer na Assembléia, que não fosse o secretário de governo ou inspetor da tesouraria, deveria apresentar-se somente perante uma comissão. Além disso, um parecer de comissão que concluísse por proposição, era considerado sempre objeto de deliberação, ao passo que as demais proposições necessitavam do apoio de mais cinco deputados, e eram sujeitas à primeira discussão.

Na Primeira República, os membros das comissões continuaram sendo eleitos no início da sessão legislativa, e o mais votado era o seu Presidente. Na ausência deste, os membros escolhiam um substituto. Os projetos de deputados somente tramitariam em uma comissão se o autor o solicitasse ou a requerimento, sujeito a votação do plenário, de qualquer deputado. As comissões tinham o prazo de oito dias para manifestar-se, podendo pedir prorrogação; de outra forma, a requerimento de qualquer deputado, a proposta poderia ir sem parecer para a Ordem do Dia.

Em 1947, os seus membros deixaram de ser eleitos em plenário, conforme ocorria desde o Império, mas passaram a ser nomeados pelo Presidente, tendo em vista a indicação do líder partidário (que indicava também os membros substitutos), que, a partir de 1970, dispunha de 15 dias para fazer a indicação, caso contrário, competia ao Presidente escolher os membros daquele partido para as comissões. Desde 1997, o

parlamentar que deixar o partido político, sob cuja legenda tenha sido efetuado o cálculo de proporcionalidade, perderá o cargo na Comissão Permanente ou Temporária, e se as mudanças na bancadas dos partidos significarem modificações da proporcionalidade partidária, somente a partir da sessão legislativa subsequente a Mesa Diretora providenciará a redistribuição nas vagas. Olson afirma, como visto anteriormente, que a importância das comissões em uma Casa Legislativa é inversamente proporcional à dos partidos políticos. Atrelar a composição das comissões a indicações partidárias significa mantê-las dependentes e sob controle dos partidos; assim, não se pode esperar um sistema de comissões independente.

Em 1947, o Presidente da comissão passou a ser eleito pelos membros da comissão, mediante voto secreto, o que ensejaria uma maior independência de atuação com relação ao partido, e maior comprometimento com os membros, o que também fortaleceria o sistema de comissões. O Presidente tinha direito a voto na comissão e, em caso de empate, tinha voto de qualidade, ou seja, votava mais uma vez. Curiosamente, o Presidente poderia atuar também como relator, e este dispositivo permitia que o Presidente atuasse sozinho nos trabalhos mais importantes das comissões, até 1956, quando os Presidentes não mais poderiam atuar como relatores, e as restrições às faltas nas comissões tornaram-se bem flexíveis, possibilitando que, caso os deputados não concordassem com a gestão da comissão, simplesmente faltassem, na tentativa de inviabilizar seus trabalhos por falta de quorum.

A partir de 1970, as eleições dos Presidentes das Comissões tornaram-se públicas por força de mandamento constitucional que, apesar de revogado, não provocou alteração no Regimento Interno e o seu mandato, bem como o dos membros da Mesa e a constituição das comissões passou a durar dois anos.

De 1951 até 1956, as questões de ordem eram resolvidas pelo presidente da comissão e, diferentemente das resolvidas em plenário, tinham como grau de recurso o plenário da comissão. Porém, a partir de 1956, quem não se conformasse com a resposta, teria que apelar ao Presidente da Assembléia, que a resolveria conclusivamente. Esta

modificação representou um enfraquecimento do poder dos membros das comissões, favorecendo ao Presidente da Assembléia.

No Regimento de 1951, estava previsto que os Presidentes das comissões deveriam reunir-se mensalmente, sob a presidência do Presidente da Assembléia, para examinar e tomar providências para o andamento das proposições. Porém, a partir de 1956, esta reunião deixou de ser periódica e dela deveriam participar também os líderes partidários tendo esta reunião desaparecido do regimento a partir de 1970.

Durante a Primeira República, nenhum deputado poderia ser obrigado a fazer parte de mais de duas comissões. Em 1935/37, não houve qualquer restrição, até que em 1951, esta restrição reapareceu: nenhum deputado poderia fazer parte de mais de duas como membro efetivo e três como membro substituto. Esta restrição fortaleceria a participação ativa dos membros nas Comissões, bem como permitiria que mais deputados pudessem atuar nas comissões, não restringindo a participação apenas aos deputados mais ligados ao partido.

Um outro fator de fortalecimento ao sistema de comissões, em 1951, era o limite de faltas imposto: duas reuniões consecutivas ou três no mesmo mês, automaticamente fariam com que o deputado faltoso não tivesse mais vaga em qualquer comissão, permanente ou temporária. Porém, a partir de 1956, estes dispositivos foram extintos. Deixou de haver um número máximo de comissões das quais um deputado poderia fazer parte, e o limite de faltas, bem como sua punição foram alterados: somente perderia a vaga na comissão (não mais em todas) o deputado que faltasse, sem apresentar justificativa, a mais de cinco sessões consecutivas, desde que o Presidente da Comissão comunicasse o fato ao Presidente da Assembléia e requeresse o desligamento do faltoso. Ou seja, os deputados, a partir de então, poderiam simplesmente não comparecer às reuniões, e, caso fosse desligado, quem ficaria mal entre os seus pares seria o Presidente da Comissão, por denunciar um colega faltoso. Este sistema permanece inalterado desde 1956.

De 1951 até 1956 existiam comissões *ad hoc*, criadas para examinar projetos legislativos específicos, e exarar parecer sobre todos os aspectos desses

projetos, que eram os mais importantes, como reforma da constituição, códigos, lei orgânica, consolidações. Este sistema de comissões *ad hoc* enfraquecia as comissões permanentes, que não participavam das discussões sobre os projetos mais importantes e tratavam apenas dos projetos rotineiros.

Qualquer deputado poderia assistir às reuniões das comissões e tomar parte nas discussões, bem como receber informações sobre as proposições em andamento. A partir de 1956, mediante ordem expressa do Presidente da Comissão, pessoas estranhas à atividade da Assembléia também poderiam receber informações sobre as propostas em andamento, o que foi um passo em direção à publicidade das suas atividades. Porém, mesmo após a Constituição federal de 1988 ter determinado, no inciso XXXIII de seu artigo 5º que todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, coletivo ou geral, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, na Assembléia compete ao Presidente da Comissão autorizar ou não o fornecimento de informações dos processos em andamento a pessoas estranhas à Assembléia.

Em 1947, existiam 10 comissões permanentes, em 1951, 11, que, em 1967, foram desdobradas em 15 e em 1970, foram reorganizadas, tornando-se 10. Em 1975 foram criadas as Comissões de Assuntos Metropolitanos e de Relações do Trabalho, tendo sido reorganizadas as outras comissões. Em 1980 foram novamente reordenadas e, em 1983, criou-se a Comissão de Defesa do Meio Ambiente. Em 1985, instituiu-se a Comissão de Fiscalização e Controle, e neste mesmo ano, as Comissões de Constituição e Justiça e Finanças passaram a contar com 09 membros, e as demais, com 07. Em 1995, foi criada a Comissão de Direitos Humanos, e, em 1999, a de Defesa dos Direitos do Consumidor, perfazendo o total de 21 Comissões Permanentes. Em 1999, foi incluída, entre as atribuições da Comissão de Economia e Planejamento, a fiscalização da execução orçamentária, o que já era de competência da Comissão de Finanças e Orçamento, e permanece como tal. Verifica-se que o capítulo referente às comissões e suas atribuições foi o que mais sofreu alterações no período 1970-1999. Porém, estas alterações restringiram-se aos temas abordados, não alterando a sua forma de

funcionamento, não tendo ao menos se adequado às atribuições constitucionais conquistadas em 1989, inutilizando-as.

Um fator de fortalecimento do Presidente da Assembléia em detrimento do sistema de comissões, foi a criação, em 1951, do “Relator Especial”, qualquer deputado designado pelo Presidente da Assembléia para emitir parecer sobre as proposições com prazo vencido nas comissões. Desta maneira, caso um projeto pudesse ser rejeitado ou modificado em uma comissão, bastava que um de seus membros o “engavetasse”, a fim de esgotar do prazo, e, se tivesse um bom relacionamento político com o Presidente da Assembléia, poderia conseguir que fosse designado um relator favorável ao projeto.

Competia ao Presidente da Comissão determinar o dia e a hora das reuniões ordinárias, convocar as extraordinárias de ofício ou a requerimento de um terço dos membros, a partir de 1956; pois até então, qualquer deputado poderia requerer e competia ao plenário da Comissão aprovar ou não. Tornou-se mais fácil, matematicamente, para uma reunião extraordinária ser proposta pelos membros das comissões. As reuniões extraordinárias teriam que ser anunciadas pelo menos com 24 horas de antecedência ou convocadas durante a reunião. Um outro fator de fortalecimento do Presidente da Assembléia em detrimento dos Presidentes das Comissões, foi a faculdade, adquirida por esse, também em 1956, de convocar reuniões extraordinárias de comissões para apreciar projetos em regime de urgência.

A partir de 1951, o Presidente da comissão deveria, em toda reunião, dar ciência aos deputados sobre as matérias recebidas, bem como os relatores por ele designados. No Regimento de 1970, há uma importante inovação para a publicidade dos trabalhos das comissões: em um recinto próprio designado pela Mesa deveriam ser afixados data, hora, local e matérias a serem tratadas pelas comissões, com pelo menos 24 horas de antecedência.

Desde 1970, os prazos para os relatores apresentarem seus pareceres sobre as matérias a eles distribuídas, ficaram a critério exclusivo do Presidente da comissão, sendo que anteriormente eram estipulados pelo Regimento, de acordo com o regime de tramitação, o que deu maior discricionariedade ao Presidente da comissão, apesar de não

haver qualquer sanção para o não cumprimento dos prazos, desde 1956. Até 1956, o parecer do relator deveria ser impresso e distribuído aos membros da comissão, mas a partir desta data, passaram a ser lidos, pelo relator, durante a reunião. Vê-se que a importância dos pareceres foi diminuída, e, por consequência, dos debates nas comissões, por este pequeno detalhe. Quando recebia o parecer impresso, o deputado tinha tempo de analisá-lo em detalhe (se quisesse), ao passo que ouvir a leitura durante a reunião, além de alongá-la não dá muita margem para análise, e estabelecer um posicionamento técnico, com relação ao parecer.

Em pleno regime militar, a Constituição paulista foi alterada, fortalecendo a atribuição fiscalizatória do Legislativo, com a prerrogativa de amplos poderes de investigação conferida às comissões especiais de inquérito, que poderiam proceder a vistorias e levantamentos nos órgãos e empresas da administração direta e indireta estadual, conferindo aos seus membros livre ingresso e permanência, bem como requisitar documentos e informações de seus responsáveis. Em 1969, esta prerrogativa foi suprimida do texto constitucional, e estabeleceu-se o limite de cinco comissões de inquérito para funcionarem concomitantemente, sendo que não poderiam ter ônus para a Assembléia. Em 1982, recuperaram a atribuição de fazer vistorias e levantamentos, bem como foi revogado o dispositivo que vedava que tivessem ônus para a Assembléia. Porém, até 1999, o regimento interno ainda veda a constituição de mais de cinco comissões de inquérito, salvo deliberação por maioria absoluta da Assembléia (o que já era disposto na Constituição de 1969, e no Regimento de 1970).

Sessões

O reconhecimento de poderes, que ocupa grande parte dos artigos dos regimentos internos de 1835 a 1930, é um importante divisor de águas, não só para a seleção dos representantes do povo paulista daquela época, mas também para a análise do Regimento Interno da Assembléia. Os primeiros deputados, além de eleitos por uma parcela ínfima da população do estado, em eleições sem qualquer garantia de legitimidade no processo de recebimento e apuração de votos, teriam que passar pelo

crivo da Comissão de Verificação de Poderes, para conseguir efetivamente tornarem-se representantes.

Após um processo seletivo tão ferrenho, não é de se estranhar que internamente o parlamento seja bem democrático, cada deputado tendo um amplo poder de veto, principalmente na Primeira República, quando a maioria das decisões eram tomadas pelo plenário e poderiam ser provocadas por qualquer deputado agindo individualmente. No Império, a maioria das ações de deputados necessitava do apoio de mais cinco de seus pares, o que diminuiria o poder individual de cada representante, mas incentivava a ação conjunta dos parlamentares, bem como fortalecia as comissões, órgão colegiado formado por três deputados cujas propostas eram sempre consideradas objeto de discussão.

As sessões de instalação eram presididas pelos membros da Mesa anterior ou pelo deputado mais idoso, secretariado pelos dois mais moços. Em 1947, caso nenhum membro da Mesa anterior tivesse sido reeleito, a sessão de instalação era presidida pelo deputado mais idoso, secretariado por dois deputados preferencialmente de partidos diferentes. A partir de 1956, o Presidente deveria ser o mais idoso dentre os reeleitos, se não tivesse sido reeleito qualquer membro da Mesa efetiva ou substituta anterior. Isto pode significar uma preocupação com a continuidade, já que vai presidir a eleição da Mesa efetiva, podendo influir na apuração, mas, principalmente, parece ter um caráter administrativo, uma vez que um deputado em primeiro mandato poderia desconhecer os ritos de uma Casa Legislativa, e poderia ter muita dificuldade em coordenar a sessão. Porém, com a inclusão dos membros da Mesa substituta, dificilmente a sessão de instalação seria presidida pelo mais idoso, de qualquer maneira. Além disso, os dois secretários da mesa de instalação deveriam ser de partidos diferentes, não mais preferencialmente, o que poderia promover uma maior participação dos partidos na Mesa, em detrimento do poder discricionário do Presidente temporário.

Desde o Império, até 1956, as sessões ordinárias duravam quatro horas, e eram divididas em duas partes: Expediente e Ordem do Dia, esta com aproximadamente três horas de duração. A partir de 1956, passaram a ser divididas em quatro partes, sendo

que a Ordem do Dia representava noventa minutos da sessão, quinze minutos eram dedicados a comunicações da Mesa sobre os documentos dirigidos à Assembléia, e todo o tempo restante (duas horas e quinze minutos, pelo menos) poderia ser utilizado pelos deputados para falar na tribuna sobre assunto de sua livre escolha, por tempo determinado. Os deputados abriram mão de tempo de deliberação e discussão de propostas, para poderem exercitar sua oratória, marcar posicionamento político e homenagear pessoas, sendo que no Estado de São Paulo não havia meio de divulgação semelhante à “Voz do Brasil”, no nível federal. O canal exclusivo de televisão para transmitir os trabalhos da Assembléia somente ficou disponível a partir de 1995, quase quarenta anos depois.

Em 1961, as sessões ordinárias passaram a ser divididas em duas, com duas horas e meia de duração cada: na primeira, havia até uma hora dedicada a votação de proposições que independessem de parecer, e o restante do tempo era dedicado a Expediente, Pequeno Expediente e Explicação Pessoal; e a segunda sessão, com duração de duas horas e meia, prorrogável até seis horas, era exclusivamente dedicada a discussão e votação de proposições que dependessem de parecer.

A Emenda Constitucional n.º 02, de 1969, determinou que somente poderia ser realizada uma sessão ordinária por dia, e as sessões voltaram a ter a estrutura de 1956, podendo as sessões ter, no máximo, quatro horas de prorrogação. Em 1982, este dispositivo foi revogado, e, foram restabelecidas duas sessões ordinárias por dia, como em 1961, com a diferença que a Ordem do Dia da primeira sessão teria a duração máxima de trinta minutos, e seria dedicada à discussão e votação de moções e requerimentos; e a segunda sessão, seria totalmente dedicada à discussão e votação de proposições, podendo ser prorrogada por duas horas e meia. Em 1995, voltou a ocorrer somente uma sessão ordinária por dia, com quatro horas e meia de duração, tendo duas horas improrrogáveis dedicadas a Pequeno e Grande Expedientes, e duas horas e meia dedicadas a Ordem do Dia e Explicação pessoal (esta última no tempo restante da sessão).

Desde 1970, durante a convocação extraordinária, a sessão duraria cento e cinquenta minutos e deveria constar de duas partes: Expediente, com duração máxima de trinta minutos, e Ordem do Dia, no tempo restante.

De 1970 a 1982, a Assembléia poderia entrar em recesso em julho desde que dois terços de seus membros o requeressem e o plenário aprovasse. A partir de 1982, o recesso em julho foi instituído sem necessidade de voto. Porém, a Constituição de 1989 prevê que a sessão não pode ser interrompida se a Lei de Diretrizes Orçamentárias não tiver sido votada, e que a sessão legislativa não pode ser encerrada sem haver sido votada a Lei Orçamentária para o exercício seguinte e, desde 1998, sem a deliberação sobre as contas prestadas pelo Governador relativas ao exercício anterior. Esta restrição, auto-imposta à Assembléia paulista, a obriga a atuar em assuntos de sua competência exclusiva, ainda que esta manifestação não seja de interesse do Executivo (no caso do julgamento das contas do Governador) ou lhe seja indiferente (caso a lei orçamentária não seja votada, até sua votação são utilizados duodécimos das dotações constantes da lei anterior). Esta restrição no âmbito federal somente se aplica à votação da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Desde o Império, nenhum deputado poderia deixar a Assembléia durante a sessão. Após 1952, a proibição permaneceu, mas somente poderia ser denunciada a ausência de deputado mediante verificação de presença ou votação nominal durante a Ordem do Dia. Ou seja, qualquer deputado poderia assinar sua presença e ir embora, e, somente se houvesse verificação de presença ou votação nominal, sua falta poderia ser constatada. Apesar de não haver restrição regimental para a solicitação de processo nominal, passou a existir a restrição corporativa: pois significaria denunciar seus pares ausentes.

Durante o Império, as sessões eram públicas, sendo permitido a todo cidadão ou estrangeiro assisti-las da galeria, desde que estivessem decentemente vestidos e sem armas, e que o silêncio fosse mantido, não podendo ser manifestada qualquer aprovação ou desaprovação da galeria. Caso contrário, o Presidente poderia levantar ou suspender a sessão, o que ocorre até hoje. A grande diferença é que desde

1983, exige-se terno e gravata para os parlamentares do sexo masculino poderem permanecer em plenário.

A partir de 1964, na abertura das sessões, dever-se-ia invocar Deus para iniciar os trabalhos. No Império, quando o Estado era católico, a frase proferida era: “Declaro aberta a Sessão”.

Durante o Império, o governo ou qualquer deputado apoiado por mais cinco, poderia solicitar a realização de sessão secreta, cujo resultado somente viria a público se deliberado em plenário. Já durante a Primeira República, qualquer deputado poderia requerer a realização de sessão secreta e o Presidente, de comum acordo com os membros da Mesa, decidiria se seria realizada ou não. Se o autor do requerimento não se conformasse com uma eventual recusa da Mesa poderia apelar ao plenário. O Chefe do Executivo não poderia solicitá-la diretamente. Em 1935, as sessões secretas poderiam ocorrer a requerimento de dez deputados, cabendo ao Presidente deferi-lo ou submetê-lo ao Plenário.

A partir de 1947, as sessões secretas seriam realizadas mediante requerimento subscrito por um terço dos membros e aprovado pelo Presidente, que poderia optar por submeter a decisão ao plenário. Já a partir de 1970, as sessões somente poderiam ser secretas por deliberação prévia da maioria absoluta dos membros da Assembléia, no interesse da segurança ou do decoro parlamentar, mas o voto era descoberto. Na Constituição de 1989, não é mais permitida a realização de sessão secreta, portanto, somente ocorrem sessões públicas, permitida a presença de público nas galerias, desde que não se manifestem com relação às matérias em discussão, conforme ocorre desde o Império.

No período imperial, somente o Presidente da Província poderia convocar a Assembléia extraordinariamente; já na Primeira República, somente ao Congresso paulista competia deliberar sobre a prorrogação de sua sessão ou convocação extraordinária. Em 1935, o Governador do Estado obteve o poder de convocar extraordinariamente a Assembléia, que poderia também se autoconvocar mediante iniciativa da maioria absoluta de seus membros. A partir de 1947, a convocação

extraordinária da Assembléia tornou-se iniciativa do Governador, da Mesa Diretora ou dos deputados, mediante requerimento assinado por um terço dos membros da Assembléia. A partir de sua reabertura, em 1970, até 1984, somente o Governador poderia convocar sessão extraordinária ou prorrogar a sessão legislativa. A partir de 1984, a Assembléia poderia se autoconvocar mediante requerimento subscrito por dois terços de seus membros. A Constituição de 1989 rebaixou o limite para maioria absoluta dos membros, e previu casos específicos nos quais o Presidente poderia convocar sessão extraordinária.

Até 1970, as sessões extraordinárias poderiam ser convocadas pelo Presidente, pela maioria dos deputados, e por deliberação da Assembléia, a requerimento de qualquer deputado. A partir de 1970, somente o Presidente e os líderes partidários (estes últimos atuando em conjunto) poderiam convocá-la, e era vedada a convocação de mais de duas sessões extraordinárias entre duas ordinárias (a menos que se tratasse de proposição cujo prazo de deliberação expirasse em cinco dias), bem como a remuneração de mais de oito sessões extraordinárias por mês. Criou-se um incentivo institucional para restringir a convocação de sessões extraordinárias, o que, aliado à obrigatoriedade de mínimo de horas de discussão (10 para urgência, 15 para prioridade e 20 para tramitação ordinária), inviabilizava a votação de inúmeros projetos no prazo estabelecido. Foi criado um sistema de não deliberação, e aprovação das propostas do Executivo por decurso de prazo, instituto que vigorou de 1965 a 1982.

DISCUSSÃO

Atualmente, apesar da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo se considerar em sua 14.^a legislatura, em seu regimento, há dispositivos do Império, da Primeira República e da Assembléia fechada pelo Estado Novo. Porém, as principais características do Regimento em vigor são de 1956, apesar da Constituição ter sido reformada em 1965, 1974, 1980, 1982, 1984 e 1989 e estas mudanças terem repercutido, em maior ou menor grau, no Regimento Interno vigente.

Não se pode creditar a centralidade decisória e os estímulos institucionais à não participação ativa dos deputados no âmbito do parlamento, onde as decisões e as negociações são públicas, ao regime autoritário em vigor no país em 1970, quando da publicação da Resolução n.º 576, de 1970, mas aos próprios deputados que elaboraram e que mantiveram a estrutura criada em 1956, pela Resolução n.º 207.

Em um primeiro momento, pode parecer estranha e extemporânea a reforma regimental ocorrida em 1956. O contexto constitucional estadual e federal não se havia alterado, o número de membros da Assembléia somente cresceu na legislatura seguinte, e o Governador (Jânio da Silva Quadros), era relativamente novo na política estadual, apesar de já haver sido prefeito da Capital e deputado estadual (durante a segunda legislatura). PUTNAM (1996) afirma que o fortalecimento das instituições deve ser medido em décadas, não se restringindo ao momento de elaboração da carta constitucional. Em 1947, um parlamento novo deparou-se com um Executivo forte, com funcionários estáveis. A Assembléia não existiu por aproximadamente dez anos, mas a Administração estadual sim, e neste meio tempo foi criada uma burocracia estável na administração e o raio de atuação estatal foi ampliado. Aos deputados destas primeiras legislaturas competia criar um parlamento e torná-lo atuante.

CAMPELLO DE SOUZA (1976) afirma que tanto a Primeira República quanto o Estado Novo são sistemas elitistas, apesar de se basearem em sistemas diversos: a Primeira República baseava-se na autonomia estadual e na política dos Governadores, e o Estado Novo na unificação mediante a intervenção nos estados e a implantação de uma ampla rede de órgãos burocráticos, ao mesmo tempo em que suspendeu o funcionamento das organizações partidárias. Na ausência dos canais tradicionais de influência e representação, as oligarquias estaduais foram redirecionadas para um sistema de interventorias e departamentos administrativos que as interligava aos Ministérios e à Presidência da República. A autora afirma ainda que as mudanças político-institucionais iniciadas pela Revolução de 1930 resultaram na criação de uma extensa máquina burocrática não controlada por um legislativo ou qualquer outro organismo de representação da sociedade. Em 1946 não houve o desmantelamento total

do Estado Novo, como também não se pode afirmar que tenha havido total continuidade, mas o sistema de predomínio do Executivo, bem como a centralização dos poderes, foram mantidos.

O primeiro Governador eleito, em 1947, Ademar de Barros (1947 a 1951 e 1963 a 1966), já havia sido interventor durante o Estado Novo (1938 a 1941). Além de toda a tradição burocrática dos dezessete anos anteriores, o legislativo novato se deparou não só com uma Administração experiente, mas com o Chefe do Poder Executivo também experiente e não acostumado a qualquer contrapeso de poder.

Quando reaberta em 1935, a Assembléia em seu regimento já previa uma centralização de poder nas mãos do seu Presidente: a faculdade de decidir soberanamente sobre as questões de ordem, o que lhe dava grande margem de arbítrio. Na sua nova reabertura, em 1947, mais poderes foram concentrados nas mãos do Presidente e dos líderes partidários, dentre as quais a nomeação, pelo presidente, dos membros das comissões mediante indicação do líder partidário, bem como a triagem de proposições, substituindo a primeira discussão em plenário. A criação do relator especial, em 1951, de livre nomeação do Presidente para manifestar-se em substituição a uma comissão ampliou ainda mais o arbítrio do Presidente da Assembléia.

Em 1956, a reforma do regimento centralizou ainda mais os poderes nas mãos do Presidente da Assembléia, e dos líderes partidários, em detrimento dos deputados e das comissões. Além disso, parte do tempo destinado a deliberação foi transformado em tempo usado pelos deputados para versarem de assuntos de sua livre escolha na tribuna, e as sanções ao não comparecimento dos deputados foram bastante reduzidas, comprometendo a participação ativa da Assembléia no processo de governo estadual. Deve-se salientar que esta reforma praticamente extinguiu as sanções para o não cumprimento do Regimento, transformando-o em mera referência, não regra a ser seguida para a tomada de decisões. Porém, esta reforma foi aprovada pela maioria dos membros da Assembléia.

A hipótese que pode ser levantada para explicar este 'suicídio institucional' cometido em 1956 pelos deputados paulistas é que a Assembléia por quase dez anos

tentou, sem sucesso, impor-se como poder autônomo e *locus* das decisões governamentais do estado. Porém, o arranjo institucional vigente até 1956 apenas onerava os seus membros, pois exigia a presença de seus membros no Palácio Nove de Julho, reduzindo, assim, o tempo de que estes dispunham para atuar onde poderiam conseguir maiores resultados para as suas carreiras políticas, isto é, junto às bases e nos órgãos da administração estadual, e não lhes oferecia espaço para divulgar suas idéias (Pequeno e Grande Expediente e Explicação Pessoal).

A Resolução 576, de 1970, afirma em sua ementa que se dispõe a adequar o Regimento Interno da Assembléia às normas constitucionais vigentes. A Constituição em vigor em 1970 havia sido alterada de acordo com a Constituição federal reformada, ou seja, as alterações ocorridas em 1970 no Regimento Interno não foram determinadas pelos deputados, contrariamente ao que ocorreu em 1956, onde o Regimento foi bastante alterado com relação ao anterior, pela vontade dos deputados membros da Assembléia àquele momento.

Entre 1970 e 1982, a Assembléia era um parlamento de fachada, sem qualquer poder. Porém, muitas das suas restrições eram constitucionais, das quais grande parte foi revogada, e, conseqüentemente, também o foram algumas disposições constantes da Resolução n.º 576, de 1970 (apesar de outras ainda subsistirem sem obrigatoriedade constitucional).

De 1930 a 1970 as atribuições do Poder Legislativo paulista foram se reduzindo. A Constituição de 1989, apesar de ampliar as atribuições do legislativo, acolheu muitas das disposições da Constituição anterior, principalmente no que se refere aos poderes legislativos do Governador, correspondente ao que ocorreu no nível federal, conforme apontado por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999). As principais atribuições adquiridas pela Assembléia paulista, em 1989, referem-se principalmente à sua função fiscalizatória, porém a estrutura decisória interna da Assembléia, que concentra o poder nas mãos da Mesa Diretora, em especial, de seu Presidente, as inviabiliza. A alteração desta estrutura não depende de fatores externos, mas internos ao Legislativo paulista. Porém, dificilmente poderá ser modificada, uma vez que qualquer democratização do

sistema decisório depende de parecer da Mesa Diretora que é quem mais tem a perder com qualquer alteração regimental.

O atual sistema decisório da Assembléia inviabiliza a atuação parlamentar nas suas prerrogativas constitucionais. Desde 1956, as principais atividades exercidas pelos deputados estaduais paulistas devem ser desenvolvidas em áreas e formas não previstas na Constituição e no Regimento Interno, portanto em uma arena não pública (ainda que estatal), possivelmente como lobbistas nas agências do Executivo, de forma não documentada, de difícil quantificação e qualificação, passando a imagem de um parlamento inoperante e fraco, frente aos demais poderes.

Pode-se argumentar que a Mesa Diretora é eleita pelos deputados membros da Assembléia, portanto, quando e se houver vontade política, os deputados poderão eleger uma Mesa disposta a democratizar o sistema decisório da Assembléia. Porém, a Constituição paulista de 1989, a exemplo da Constituição federal de 1988, estabelece que a composição da Mesa Diretora deve observar a proporcionalidade dos partidos com assento na Casa Legislativa. Isto significa que o *locus* da escolha da Mesa Diretora é o partido, não a Casa Legislativa, e, tendo sido escolhido ou indicado pelo partido, abrir mão de poder não traria nenhum benefício político aos partidos ou aos membros da Mesa Diretora.

Um fator que não pode ser esquecido é o clientelismo. O Estado de bem-estar brasileiro, nunca conseguiu fazer frente à demanda por serviços públicos. Por outro lado, o atendimento impessoal e formal do Estado de bem-estar social, sempre foi uma “idéia fora do lugar” em meio à cultura brasileira, na qual ser tratado como cidadão é uma forma delicada de receber uma negativa e as leis geralmente são invocadas para justificar uma recusa a uma solicitação, não para enunciar e justificar um direito (DA MATTA, 1991).

Um Estado com recursos insuficientes para atendimento das necessidades de toda a população carente de serviços públicos aliado à aversão cultural brasileira pela impessoalidade, cria um terreno fértil para práticas clientelistas. Desde 1956, esta pode

ter sido a principal atividade política dos parlamentares da Assembléia, e não se pode ignorá-la.

Estudos Comparados sobre Legislativos (ROSENTHAL, 1998, OLSON, 1994) apontam que o “trabalho junto ao eleitorado” é a tarefa principal dos deputados em diversos países no mundo e no Brasil não é diferente. O grau de dependência deste tipo de tarefa para a reeleição está diretamente relacionado com o grau de “personalismo” da eleição: quanto mais a campanha estiver centrada no candidato, mais dependente este será da prestação de serviços clientelistas ao seu eleitorado, e a melhor forma de conseguir acesso a estes recursos é atuar disciplinadamente, de preferência, tornando o Legislativo subserviente ao Executivo.

Um estudo comparativo entre os 50 estados norte-americanos (ROSENTHAL, 1998) aponta que a demanda por atendimento clientelista é crescente, e só não é a principal atividade parlamentar nos estados nos quais os deputados não dispõem de infra-estrutura (assessorias, principalmente) para executar a tarefa. O estado de Arkansas, para enfrentar esta situação, criou um departamento de serviços aos eleitores para atendimento das solicitações apresentadas pelos deputados.

À primeira vista, a criação de um serviço para auxiliar os parlamentares no atendimento de solicitações particulares de seus eleitores parece uma aberração: a institucionalização do clientelismo. Porém, as solicitações individuais dos eleitores, ou os pedidos clientelistas destes, qualquer que seja a denominação preferida, é uma realidade que não pode ser ignorada pela maneira maciça com que se impõe aos parlamentares (e os deputados estaduais paulistas não são exceção). Em muitos casos, lida-se com uma população tão miserável e socialmente desprotegida, que negar uma solicitação se configura em um ato de crueldade (em alguns casos extremos, pode significar a morte do não-beneficiado), além de apontar para um provável suicídio político.

Porém, o simples atendimento de pedidos clientelistas não é uma política pública inteligente (pode ser uma política individual eficiente para reeleger os deputados que souberem capitalizar estes “favores” e transformá-los em votos), porque torna os

deputados dependentes do Executivo (que, afinal, é o “dono da caneta”). É uma prática que apenas reage aos estímulos externos, sem qualquer visão de conjunto, inútil para a proposição de qualquer política pública, e sem fim, pois os pedidos continuam aparecendo, aumentando exponencialmente, podendo tornar-se a principal atividade de um gabinete.

Caso as solicitações clientelistas recebidas por todos os deputados fossem agrupadas e analisadas conjuntamente, poderiam ser transformadas em importantes fontes de informação sobre as deficiências do Estado, e guiar o Legislativo em duas frentes de ação: na fiscalização do Executivo e na proposição de políticas públicas. Cabe ao Legislativo a aprovação da Lei Orçamentária, e o agregado das solicitações pode indicar quais programas e atividades do Estado devem receber dotações orçamentárias maiores do que as inicialmente previstas, de forma a melhor atender à população. Além disso, as Comissões Técnicas teriam maiores informações sobre as Secretarias de Estado, podendo melhor fiscalizá-las e propor a elaboração e/ou a modificação de políticas públicas pertinentes. A maior beneficiada seria a população, independente de ter acesso pessoal aos deputados.

Por outro lado, a institucionalização do clientelismo pode ter como resultado uma maior aproximação desta população com os parlamentares. Se este serviço prestado pelos deputados for tornado público e transparente, encorajaria a população a procurar o “seu” deputado para obter o mesmo favorecimento que os seus concidadãos têm conseguido. Como a grande maioria da população não tem o “seu” deputado (não lembram em quem votou, ou não conseguiu eleger seu candidato), dado que no atual sistema eleitoral, o distrito eleitoral é o estado, e as vagas são preenchidas de acordo com coeficiente partidário; os cidadãos poderiam escolher qualquer deputado eleito para representá-los e endossar suas solicitações, de acordo com critérios regionais, partidários e pessoais, o que pode ser politicamente interessante para qualquer que seja o deputado escolhido.

Porém, a implantação de um departamento de atendimento aos cidadãos encontraria diversos obstáculos, expostos a seguir.

Os deputados cujo único diferencial é a eficiência em conseguir produtos e serviços públicos para sua base eleitoral podem sentir seu poder ameaçado por uma estrutura que beneficie a todos os deputados indistintamente (poderiam sentir seu nicho de mercado ameaçado e não aderir ao serviço, o que diminuiria sua efetividade).

O atendimento às solicitações individuais dos deputados é uma forma de negociação largamente utilizada pelo Executivo, que poderia boicotar o serviço, atendendo somente a solicitações individuais e informais dos deputados, de acordo com o seu interesse. Uma maneira de tentar contornar este problema seria conseguir a adesão dos deputados da base governista para o “Serviço”, mas haveria um grande risco do “Departamento” ficar relegado somente ao atendimento dos deputados que ainda não criaram “canais” de interlocução com o Executivo, o que o tornaria inócuo como estratégia de fortalecimento do Legislativo em sua relação com o Executivo.

Além disso, o Legislativo tem uma péssima imagem junto à opinião pública. Notícias sobre a instituição, na grande imprensa, só se houver algo podre ou ridículo, se não, silêncio. Um ou outro deputado podem ser bem retratados, mas a instituição não. Qualquer mudança proposta, é analisada e divulgada, em primeiro lugar, em seus aspectos negativos, e o aspecto de institucionalização do clientelismo pode ser explorado “ad nauseum” pela mídia.

Uma grande adesão da população, aliada aos escassos recursos do Estado, poderia ser outro fator de dificuldade, uma vez que teriam que ser escolhidas prioridades de atendimento mediante critérios claros e transparentes, o que dificultaria ainda mais a implementação da proposta, com a provável criação de uma “fila dupla” de atendimento. De qualquer forma, devem ser criados meios de transformar as solicitações individuais em políticas públicas que beneficiem a população, e em fatores de fortalecimento institucional do Legislativo.

CONCLUSÕES

Nos estudos de caso, a generalização dos resultados é limitada, em razão de não se trabalhar com amostras construídas tecnicamente. Esta pesquisa analisou apenas o Legislativo de um dos entes de uma federação que dispõe de legislativos em cada um dos seus mais de cinco mil municípios, vinte e seis estados, Distrito Federal, além das duas Casas nacionais.

Além disso, o fato de São Paulo ter sido o estado-membro de maior desenvolvimento econômico e industrial e, portanto, o seu Executivo dispor de mais recursos sob o seu controle, torna perigosas as generalizações, principalmente para os estados mais dependentes de recursos do Governo Central para o desenvolvimento de suas políticas públicas, bem como para os estados criados após a Constituição de 1988.

Porém, o Estado Novo e o crescimento do aparato estatal durante e após este período são comuns a todos os entes federados já existentes àquela época, bem como a Emenda Constitucional n.º 01, de 1969, que impôs aos estados federados a total aplicação dos dispositivos da Constituição federal.

Acreditamos que somente após 1988 os legislativos estaduais tenham podido ampliar sua área de atuação na política estadual e necessitado modificar o seu processo de tomada de decisão e a estrutura da divisão e do controle dos recursos parlamentares.

Um estudo comparativo envolvendo todos os estados, Distrito Federal e Congresso Nacional para analisar a atribuição dos Legislativos, os poderes legislativos do Chefe do Poder Executivo, bem como a distribuição dos recursos parlamentares e o processo de tomada de decisão de cada uma destas Casas após 1989⁵³, levando-se em conta os recursos financeiros e administrativos de cada ente da federação poderia contribuir para a construção de um modelo de funcionamento dos legislativos brasileiros.

⁵³ Data limite para a promulgação das Constituições estaduais.

Até 1988, as leis orgânicas municipais eram elaboradas pelos legislativos estaduais, que dificilmente atribuiriam às Câmaras Municipais um balanço de poder mais favorável frente aos Executivos municipais que a Assembléia de seu estado frente ao Executivo estadual, mas seria interessante a realização de estudos comparativos sobre o balanço de poder entre Legislativo e Executivo dado pelas Constituições estaduais e a lei orgânica dos municípios de cada um destes estados para cada contexto constitucional, bem como a confrontação entre as leis orgânicas atuais de municípios com a lei orgânica anterior, para ampliar o conhecimento disponível sobre os legislativos municipais.

Uma limitação deste estudo foi a utilização exclusiva de documentos públicos referentes às regras formais de atuação parlamentar, sem ter informações sobre quais eram aplicadas, ou como foram construídas e negociadas. Algumas informações podem constar dos anais, se denunciadas ou discutidas em plenário, mas a maioria não é de conhecimento público e somente as mais recentes (pós 1947) poderiam ser obtidas mediante entrevistas junto a deputados e funcionários da Assembléia na época, sem qualquer garantia, para o pesquisador, de dispor das versões mais acuradas sobre o mesmo fato.

Além disso, como o número de funcionários da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo somente constou do primeiro regimento (eram 5, de livre provimento do Presidente), não foi feito um acompanhamento da evolução do número de funcionários e sua forma de provimento (em 2000, cada deputado tem direito a 16 assessores pagos pela Assembléia, dos quais 15 são de livre provimento e 1 funcionário efetivo da Assembléia), ou dos recursos administrativos e financeiros à disposição dos parlamentares ao longo do tempo.

Podem também ser estudados os tipos de políticas públicas e a forma de intervenção do Estado aprovados pelo legislativo paulista ao longo do tempo, informações disponíveis no Acervo Histórico da Assembléia. Uma comparação entre a tramitação e o resultado da deliberação das propostas de iniciativa do Governador com as iniciativas parlamentares, bem como quais tipos de políticas foram objeto de votação

simbólica ou nominal, e nestas, o grau de coesão partidária, também seriam de grande interesse para aprofundar o conhecimento sobre a Assembléia paulista.

Uma dúvida levantada por esta pesquisa é sobre o *locus* da atuação dos deputados paulistas. Pode-se afirmar com certeza que não é a Assembléia, e que provavelmente concentre-se nas bases eleitorais e no Executivo, mas seria interessante saber o que os próprios deputados consideram como atividades principais de seus mandatos.

O campo a ser explorado por estudos sobre os legislativos brasileiros é bastante amplo, e não se esgota nas sugestões acima. Acreditamos que os dados reunidos e sistematizados nos capítulos II a VI deste trabalho possam contribuir para o desenvolvimento de novas pesquisas.

Respeitadas as suas diferentes atribuições e competências, verifica-se que, comparativamente, o Presidente da República dispõe de maiores poderes legislativos que o Governador do Estado de São Paulo (urgência urgentíssima e medidas provisórias) na atual ordem constitucional, e os deputados paulistas dispõem de maiores prerrogativas de atuação que os deputados federais e senadores (para a fiscalização do Estado). Porém, o legislativo federal é muito mais atuante nas questões de governo que o legislativo estadual paulista, que não está organizado internamente para intervir de forma institucional no sistema político paulista e, portanto, é incapaz de utilizar as suas prerrogativas.

Diferentemente da Câmara de Deputados descrita por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999), na qual os recursos legislativos estão concentrados nas mãos dos membros da Mesa Diretora e dos líderes partidários, na Assembléia paulista, os recursos estão em grande parte nas mãos de seu Presidente, que tem poderes quase absolutistas, uma vez que concentra poderes executivos, legislativos e judiciários dentro da Assembléia, uma aberração em um Estado Democrático, e ainda mais grave em um Poder que deve representar a soberania popular em uma democracia.

Muitos dos parlamentares, desde 1956, têm o papel de figurantes na Assembléia, principalmente se não forem membros da Mesa Diretora, Líderes e, em alguns casos, Presidentes de Comissões (as relatorias especiais, bem como a difícil punição pela ausência nas reuniões podem facilmente tornar uma comissão inoperante, a despeito da vontade de seu presidente). O sistema decisório centralizado em vigor solapa toda a representatividade do legislativo paulista e impede que as minorias tenham voz, ainda que tenham conseguido eleger seu representante.

Os órgãos legislativos paulistas no Império e na Primeira República possuíam sistemas decisórios internos mais descentralizados e maior influência na política paulista do que nos períodos posteriores. Porém, não havia democracia política nestes dois períodos e a verificação de poderes terminava por barrar eventuais “outsiders” que tivessem conseguido driblar as eleições fortemente controladas pelos partidos. A representatividade da Assembléia ficou muito prejudicada, e sempre foi controlada por poucos, pois após a democratização do voto e do acesso à cadeira de deputado, os recursos parlamentares foram centralizados e o poder individual de um parlamentar para influenciar as principais questões paulistas foi reduzido.

A Assembléia Provincial apresentava um processo decisório centralizado, pois havia a necessidade do apoio de mais cinco deputados para a apresentação de qualquer proposta (um sexto do total de membros), ou ser apresentado por uma comissão; enquanto o Presidente da Província dispunha de amplos poderes legislativos, como a competência exclusiva para convocar a Assembléia e solicitar a realização de sessão secreta. Durante a Primeira República, o Chefe do Poder Executivo dispunha de poucos poderes legislativos formais e a Câmara dos Deputados foi o legislativo paulista mais democrático internamente, se observado somente após o processo de verificação de poderes.

Nos três momentos de sua reabertura (1935, 1947 e 1970), a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo aprovou regimentos mais centralizadores e restritivos à democracia interna que no período imediatamente anterior e Constituições estaduais atribuindo maiores poderes legislativos ao Governador. Somente as mudanças

de 1970 podem ser creditadas a determinações expressas em uma Constituição que não elaboraram (a Constituição federal foi emendada durante o ‘recesso’ do Congresso Nacional e determinava que estas modificações fossem estendidas aos estados).

Entendemos que a centralidade decisória do legislativo paulista se deva a fatores externos ao Legislativo, principalmente aos poderes legislativos e controle dos recursos do Estado pelo Executivo, conforme apontado por FIGUEIREDO e LIMONGI (1999) na Câmara dos Deputados federal no período pós-1988, do que a fatores como legislação e sistemas eleitoral e partidário. A estrutura centralizada da Assembléia paulista sobreviveu a diversos contextos constitucionais e diferentes legislações eleitoral e partidária: com multipartidarismo, bipartidarismo reprimindo a infidelidade partidária, e novamente multipartidarismo com fraco controle sobre a atividade partidária, sendo a legislação atual acusada até de permissiva. Os recursos controlados pelo Executivo foram crescentes, assim como os recursos parlamentares controlados pelo Presidente da Assembléia.

Entretanto, a correspondência entre a centralidade decisória e a preponderância legislativa do Executivo não é automática: há momentos de centralização decisória na Assembléia (1956) sem que os poderes legislativos do Executivo tivessem sido aumentados, e uma redução dos poderes legislativos do Chefe do Poder Executivo, sem uma descentralização do processo decisório da Assembléia (1989).

WEBER (1974) afirma que o nível do parlamento depende de sua importância em influenciar questões efetivamente importantes e somente em um parlamento ativo pode haver terreno para o crescimento e a ascensão seletiva de líderes genuínos e não meros talentos demagógicos. A supervisão contínua introduzida pelo direito de inquérito parlamentar é pré-condição básica para todas as reformas posteriores que objetivam a ampliação da participação do parlamento no governo, indispensável para fazer do parlamento um centro de recrutamento de líderes. Porém, a demagogia ignorante ou a impotência rotinizada triunfam em um parlamento que não tem acesso

aos fatos e cujos líderes nunca são colocados em situações nas quais tenham que mostrar seu valor.

WEBER referia-se à Alemanha de Bismark, mas se os membros se adaptam ao parlamento e vice-versa (OLSON 1994), os parlamentares causaram um grande dano, em 1956, com a reforma do Regimento Interno da Assembléia paulista, que inviabiliza a influência da maioria dos deputados sobre as questões mais relevantes do Estado.

A centralidade decisória da Assembléia paulista é cômoda para os seus membros, uma excelente desculpa para atuações parlamentares fracas e demagógicas, uma vez que o poder dos deputados frente ao seu Presidente é praticamente nulo, não podendo, portanto, serem responsabilizados ante os seus eleitores.

Deve-se considerar que as opções feitas no passado restringem as opções futuras, e, em 1989, provavelmente os deputados, seus assessores e os funcionários da própria Assembléia não soubessem que o Regimento não teria que ser **obrigatoriamente absolutista** e que pudesse ser diferente, ou como agir de uma outra maneira, não só internamente, mas em sua relação com o Poder Executivo, Tribunal de Contas e, principalmente, com os cidadãos, a quem devem representar.

FERREIRA COSTA e OLIVEIRA (1998) encontraram na Assembléia paulista uma baixa capacitação técnica para o assessoramento parlamentar. Em função do sistema decisório da Assembléia paulista atual, causaria espanto se a maioria dos deputados mantivessem um corpo técnico de assessores para a sua atuação parlamentar. Posto que não é a Assembléia o *locus* das decisões políticas do Estado, seria irracional desperdiçar recursos para funções que em nada contribuiriam para melhorar a performance dos deputados onde esta efetivamente ocorre: na Administração e nas bases eleitorais. Mudanças nas regras eleitorais e partidárias sem uma alteração do Regimento Interno pouco influiriam no comportamento dos deputados paulistas, e em pouco mudariam a atuação da Assembléia no sistema de governo estadual.

Não é objetivo deste trabalho propor medidas para que a Assembléia assuma o seu papel de direito no Governo paulista, e não há a mínima pretensão de apontar os requisitos básicos de um regimento para que um legislativo seja atuante. Mas, uma vez que apontamos as mudanças constitucionais e regimentais que acabaram por inviabilizar uma atuação efetiva do Legislativo paulista ao longo do tempo, acreditamos que deveríamos apontar algumas medidas que poderiam instrumentalizá-lo para cumprir o seu papel.

Os Legislativos têm duas funções precípuas: legislativa e fiscalizatória. A Constituição federal de 1988 atribui uma competência residual aos estados e competência legislativa suplementar. Por sua vez, a Constituição estadual de 1989 atribui ao legislativo paulista uma competência quase nula para iniciar o processo legislativo. Se considerarmos a regra dos 90% (OLSON 1994), segundo a qual 90% das leis aprovadas em um legislativo são de iniciativa do Executivo e 90% do que o Executivo quer, ele consegue ver aprovado; este fator constitucional não seria impedimento a uma participação ativa da Assembléia na política estadual paulista, uma vez que dispõe de uma outra função, a fiscalizatória, que ganhou força de 1935 a 1970, e, principalmente, após a promulgação da Constituição de 1989. É com relação à função fiscalizatória que se pode exigir uma participação mais ativa do legislativo paulista nas questões relevantes de Estado.

A fiscalização das ações do Executivo permite uma análise mais nítida das principais questões públicas do Estado, proporcionando uma atuação legislativa mais eficaz, adequada às necessidades da população. Acreditamos que uma atuação fiscalizadora efetiva da Assembléia requeira a descentralização dos recursos e direitos parlamentares, mediante o fortalecimento das comissões permanentes, com eleição direta de seus membros pelo plenário, a fim de não mais subordiná-las à indicação partidária⁵⁴, garantir que suas deliberações sejam concretizadas independente da Mesa Diretora, e que sua atuação não seja tão centralizada no Presidente da comissão.

⁵⁴ As Constituições federal e estadual determinam que tanto a Mesa Diretora quanto as Comissões devem respeitar, tanto quanto possível, a proporcionalidade dos partidos com representantes em cada uma das Casas Legislativas, e, se as Constituições forem respeitadas, diminui-se o risco da exclusão das oposições de sua composição.

Deveriam retornar ao regimento as restrições ao número de comissões das quais um deputado pode fazer parte e sérias sanções às faltas constantes às reuniões, conforme previsto no regimento de 1951⁵⁵, bem como as reuniões mensais dos presidentes de comissões com o Presidente da Assembléia. Deveria ser banido o instituto do relator especial, com punições severas aos deputados que ‘engavetassem’ proposições, e a inclusão automática na pauta como primeiro item, de acordo com o regime de tramitação, das propostas com prazo vencido na comissão. Além disso, os pareceres dos relatores deveriam ser impressos e entregues com antecedência aos membros das comissões.

O controle prévio das propostas deveria recair sobre a Comissão de Constituição e Justiça, com recurso ao plenário, não mais ao Presidente da Assembléia. Além disso, para a discussão do Orçamento, cada Comissão Permanente deveria ser consultada sobre os recursos destinados a programas, projetos e atividades referentes a sua área de atuação, cabendo à Comissão de Finanças analisar o projeto globalmente e sistematizar os pareceres parciais elaborados pelas demais Comissões.

A fim de desobstruir a pauta do plenário, deveriam ser concebidos mecanismos para a deliberação terminativa nas comissões (já previsto na Constituição de 1989), por exemplo, uma proposta aprovada por unanimidade em todas as comissões seria considerada aprovada pela Assembléia, independente de votação, a menos que um terço dos deputados requeresse a manifestação do plenário.

Também não deveria mais haver o tempo mínimo de discussão em plenário, que deveria ser considerada encerrada quando não houvesse mais inscritos para falar e a maioria decidisse que está suficientemente instruída. E os relatores das comissões que analisaram a proposta iniciariam a discussão, para apresentar a análise da comissão.

Os requerimentos de informação deveriam ser enviados independentemente de manifestação da Mesa Diretora, e sua resposta, bem como a das

⁵⁵ Se um deputado tivesse duas faltas consecutivas ou três no mesmo mês em uma comissão, era desligado e impedido

Indicações, publicada antes de ser remetida ao autor, para conhecimento de todos os deputados (apenas a partir de 1956 a resposta deixou de ser publicada), e especialmente das comissões permanentes. As questões de ordem deveriam ter o plenário (da Assembléia ou da comissão, conforme o caso) como grau de recurso às decisões do Presidente.

O processo de reforma do Estado em curso apresenta uma grande oportunidade de mudança para a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Com a redução do Estado, os recursos clientelísticos controlados pelo Governador mudam de mãos, passando a ser geridos por diversos outros agentes, minimizando o raio de atuação lobbista dos deputados, a quem resta se conformar e tentar justificar ante a opinião pública a existência da Assembléia e o custo de sua manutenção.

Ou os deputados empreendem uma reforma radical do regimento interno da Assembléia Legislativa, a fim de poder colocar em prática as suas prerrogativas fiscalizatórias previstas na Constituição de 1989, e assumam para si o papel de elaborador, avaliador e fiscalizador de políticas públicas controlando e regulando os seus implementadores (sejam eles entes estatais ou privados) e conquistam um papel de destaque na política estadual, ou correm o risco de ter sua atuação ainda mais esvaziada, e sua participação nas decisões de Governo ainda menores.

Muitas das alterações acima propostas já foram experimentadas em algum momento pelo legislativo paulista e descartadas ao longo do tempo, influenciadas pelo contexto social e político. Nada garante que os parlamentares queiram assumir o risco da mudança, ou mesmo que a sociedade o exija, ainda mais porque teriam que impor sanções a si mesmos, visto que o Regimento tem muitas proibições e prazos, mas não sanções pelo seu não cumprimento. Porém, é mais fácil a Assembléia construir um auditório gigantesco para debates e eventos, do que alterar o seu processo decisório, mas

de participar de qualquer comissão, permanente ou temporária.

será que conseguirá manter a população atraída para os debates, se não puder garantir que suas deliberações se materializem em políticas públicas?

ABSTRACT

Recent studies of Brazil's political system have pointed out the necessity to also analyze the internal institutions of the legislatures. This case study presents and systematizes the formal rules which define how and who control the parliamentary resources in the state legislature of São Paulo, in its different constitutional contexts from 1835 to March 2000. The study aims to identify the foundations upon which present-day structures were built, especially those regarding: the legislator's prerogatives and obligations, Legislative Power jurisdiction, Board of directors attributions, Commissions and Sessions structure and operation. It was found that today's highly centralized decision making structure from a reform that took place in 1956 and has persisted through several modifications of the Constitution and of party and electoral legislation since then. It is argued that revisions of party and electoral legislation without related reforms of the internal statute have little influence on the behavior of legislators and on the legislature's ability to intervene in the state's governance system.

Key words: Brazil, São Paulo (state), legislature, internal statute

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- AMORIM NETO, Octavio e SANTOS, Fabiano G.M. *The Executive Connection: Explaining the Puzzles of Party Cohesion in Brazil*. Paper apresentado ao 1997 Meeting of the Latin American Studies Association. 1997 (mimeo)
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *Os Barões da Federação: os governadores e a redemocratização brasileira*. São Paulo: Hucitec/Departamento de Ciência Política, USP, 1998a
- ABRUCIO, Fernando Luiz. *O Ultrapresidencialismo Estadual*. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998b
- ANDRADE, Regis de Castro. *Presidencialismo e reforma institucional no Brasil*. Lua Nova n.º 24. São Paulo, 1991 pp. 05-26.
- ANDRADE, Regis de Castro (org.). *Processo de Governo no Município e no Estado*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO *Legislativo Paulista: Parlamentares (1835-1998)*. São Paulo: Imprensa Oficial, 1998.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO *Quadro comparativo das constituições do estado de São Paulo*. São Paulo. Assembléia Legislativa. Secretaria Geral Parlamentar. Departamento de Documentação e Informação. Divisão de Pesquisa Jurídica. - São Paulo: IMESP. No prelo.
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO *Anais da Assembléia Constituinte de 1935 (2 vols.)*. Sociedade Imprensa Paulista, 1935
- ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE SÃO PAULO *Anais das Sessões Ordinárias e Extraordinárias de 1935 a 1937*. São Paulo, sem data
- AFFONSO, Rui de Britto Álvares, e SILVA, Pedro Luiz Barros (orgs.). *A Federação em perspectiva: ensaios selecionados*. São Paulo: FUNDAP, 1995.
- AZEVEDO, Ariosto Cesar de Azevedo e FONSECA, Antonio Carlos da. *Câmara dos Deputados do Estado de São Paulo, no antigo e no novo regime (1834-1918)* São Paulo, Piratininga. (sem data)
- BOBBIO, Norberto. *O Futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1986
- CALDEIRA, Jorge, CARVALHO, Flavio de, MARCONDES, Claudio e PAULA, Sérgio Goes de. *Viagem pela História do Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997

- CAMPELLO DE SOUZA, Maria do Carmo. *Estado e Partidos Políticos no Brasil (1930 a 1964)*. São Paulo: Alfa-Omega, 1976.
- DAHL, Robert. *Um Prefácio à Teoria Democrática*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1989
- DA MATTA, Roberto. *A Casa e a Rua*. 4.^a ed. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan S.A, 1991
- FAUSTO, Bóris. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação para o Desenvolvimento da Educação, 1999 (Didática 1)
- FERREIRA COSTA, Valeriano Mendes e OLIVEIRA, Carlos Thadeu C. de. A *Fraqueza da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo*. In ANDRADE, Regis de Castro (org.). "Processo de Governo no Município e no Estado". São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1998
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Reforma da Previdência e Instituições Políticas*. Novos Estudos CEBRAP n.º 51, Julho de 1998 pp. 63-90
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Editora FGV. 1999
- FIGUEIREDO, Argelina Cheibub e LIMONGI, Fernando. *Partidos Políticos na Câmara dos Deputados: 1989 - 1994*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, 1995, pp. 497 a 525
- FONSECA, Antonio Carlos da. e FONTES Júnior, Abílio. *Câmara dos Deputados do Estado de São Paulo (1919-1924)*. São Paulo, Liceu Coração de Jesus, 1924.
- FONSECA, Antonio Carlos da. e FONTES Júnior, Abílio. *Câmara dos Deputados do Estado de São Paulo (1925-1929)*. São Paulo, Liceu Coração de Jesus, 1930 a.
- FONSECA, Antonio Carlos da. e FONTES Júnior, Abílio. *Senado de São Paulo (1891-1930)*. São Paulo, Liceu Coração de Jesus, 1930 b.
- HAMILTON, Alexander, James MADISON e JAY, John. *O Federalista*. 1^a Ed. São Paulo: Abril Cultural, 1973. (Os Pensadores XXIX)
- HUBER, John D. *Restrictive Legislative Procedures in France and the United States*. American Political Science Review Vol. 86, No. 3 September 1992, pp. 675 - 687.
- LECHNER, Norbert. *Reforma do Estado e Condução Política*. Lua Nova, n.º 37, de 1992. p.p. 33-56
- LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de. *Instituições Políticas Democráticas: o Segredo da Legitimidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1997

- MENEGUELLO Rachel. *Partidos e Governos no Brasil Contemporâneo (1985-1997)*. São Paulo: Paz e Terra 1998
- METTENHEIM, Kurt E. von. *Governança Democrática e Política Econômica: observações sobre a presidência brasileira*. Paper apresentado ao I Encontro da ABCP - Associação Brasileira de Ciência Política. 1998 (mimeo)
- MORGENSTERN, Scott. *Introduction: Toward a model of Latin American Legislatures*. In MORGENSTERN, Scott and NACIF, Benito, eds: *The U.S. Models and Latin American Legislatures*. Não publicado. Disponível no site <http://artsci.wustl.edu/~polisci/carey/legislatures/papers.html> .
- O'DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (In)Efetividade da Lei na América Latina*. Novos Estudos CEBRAP n.º 51, Julho de 1998 pp37 - 62.
- OLIVEIRA, Francisco. *A Crise da Federação: da oligarquia à Globalização*. In: AFFONSO, Rui de Brito Álvares, SILVA, Pedro Luiz Barros. *A Federação em Perspectiva: Ensaio Selecionados*. – São Paulo: FUNDAP, 1995
- OLSON, David M. *Democratic Legislative Institutions: a comparative view*. Armonk, NY: ME Sharpe Inc.: 1994
- PRZEWORSKI, Adam, ALVAREZ Michael, CHEIBUB, José Antônio & LIMONGI, Fernando. *O que Mantém as Democracias? Lua Nova, 40/41, de 1997*. pp 113 - 135
- PUTNAM, Robert D., LEONARDI, Robert e NANETTI, Raffaella Y. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getulio Vargas, 1996.
- ROSENTHAL, Alan. *The Decline of Representative Democracy: process, participation and Power in State Legislatures*. Washington DC: Congressional Quarterly Inc.: 1998
- SAMUELS, David Julian. *Progressive Ambition and Pork-Barreling in Brazil*. Paper apresentado à Conference in Legislatures and Democracy in Latin America. Jan. 1998 (mimeo)
- SANTOS, Fabiano G. M. *Microfundamentos do Clientelismo Político no Brasil: 1959 – 1963*. Dados - Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, Vol. 38, n.º 3, 1995, pp. 459 a 496.
- SOARES Glauco Ary Dillon, 1994. *O Golpe de 1964*. In SOARES, Glauco Ary e D'ARAÚJO, Maria Celina (orgs.) *Vinte e Um Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1994)
- STEPAN, Alfred. *Toward a New Comparative Analysis of Democracy and Federalism: Demos Constraining and Demos Enabling Federations*. Paper apresentado ao Meeting of the International Political Science Association. 1997 (mimeo).

WEBER, Max. *Parlamentarismo e Governo numa Alemanha Reconstruída (uma contribuição à crítica da política do funcionalismo e da política partidária)*. São Paulo: Abril Cultural, 1974 (Coleção Os Pensadores XXXVII).

WEFFORT, Francisco. *Novas democracias. Que Democracias?* Lua Nova n.º 27, de 1992 p.p. 5-30

WEFFORT, Francisco (org.). *Os Clássicos da Política*. 6ª ed. São Paulo: Editora Ática, 1993. 2v.

LEGISLAÇÃO CONSULTADA

I - Regimentos Internos

Lei n.º 23 de 12 de fevereiro de 1836

Lei n.º 061 de 21 de março de 1836 (antiga n.º 42)

Lei n.º 244 de 08 de março de 1844 (lei n.º 27 de 1844)

Lei n.º 507 de 14 de abril de 1855 (lei n.º 18 de 1855)

Lei n.º 596 de 30 de abril de 1857 (lei n.º 45 de 1857)

Lei n.º 658 de 18 de abril de 1859 (lei n.º 19 de 1859)

Lei n.º 700 de 6 de março de 1863 (lei n.º 5 de 1863)

Lei n.º 719 de 27 de fevereiro de 1864 (lei n.º 3 de 1864)

Resolução n.º 12, de 1879

Resolução n.º 15, de 1880

Resolução n.º 01, de 1884

Resolução n.º 04, de 1947

Resolução n.º 10, de 1947 alterada pela 22, de 1947, revogada pela 54, de 1951

Resoluções n.º 51, 52, 53, 55 e 56 de 1951

Resolução 59, de 1951, a Primeira Consolidação, alterada pelas Resoluções: 79, 83, 84, de 1952, bem como pelas 89, 90 e 92 e 119, de 1953; e 192 e 193, de 1955, e 202, de 1956.

Resolução n.º 207, de 1956, alterada pelas resoluções 323 e 326, de 1961, 512, de 1964, 520 e 529, de 1965, 553 e 555, de 1967.

Resolução 563, de 1967, a terceira consolidação.

Resolução n.º 576, de 1970, alterada pelas resoluções: 580, de 1971; 595, de 1974; 596 e 597, de 1975; 604, de 1976; 633, de 1981; 637, de 1982; 639 e 642, de 1983; 652; 653, 657, 658 e 659, de 1985; 664, 665 e 666, de 1988; 740, de 1991; 748 e 751, de 1993; 768, 773 e 774, de 1995; 777 e 778, de 1996; 781, de 1997, 793, 795, 800 e 801, de 1999.

II - Constituições Estaduais

Constituição do Estado de São Paulo de 1890
Constituição Política do Estado de S. Paulo de 1891
Constituição Política do Estado de S. Paulo de 1905
Constituição Política do Estado de S. Paulo de 1908
Constituição Política do Estado de São Paulo de 1911
Constituição Política do Estado de São Paulo de 9 de Julho de 1921
Constituição Política do Estado de São Paulo de 1929
Constituição do Estado de São Paulo de 1935
Constituição do Estado de São Paulo de 1947
Emenda Constitucional n.º 1, de 1º de Agosto de 1950
Emenda Constitucional n.º 2, de 14 de Janeiro de 1958
Emenda Constitucional n.º 3, de 3 de Novembro de 1965
Emenda Constitucional n.º 4, de 20 de dezembro de 1965
Constituição do Estado de São Paulo de 1967
Emenda Constitucional n.º 1, de 1967
Emenda Constitucional n.º 2, de 1969,
Emenda Constitucional n.º 3, de 1973,
Emenda Constitucional n.º 4, de 1975
Emenda Constitucional n.º 12, de 1979
Emendas Constitucionais n.º 13, 14, e 22, de 1980,
Emenda Constitucional n.º 34, de 1982,
Emenda Constitucional n.º 42, de 1984,
Constituição do Estado de São Paulo de 1989
Emenda Constitucional n.º 03, de 1996
Emenda Constitucional n.º 05, de 1998

III - Constituições Nacionais

Constituição Política do Império do Brasil de 1824
Leis das Reformas Constitucionais de 1834
Constituições Federais de 1946, 1967, Emenda Constitucional n.º 01, de 1969 e
Constituição Federal de 1988.