

AURO AUGUSTO CALIMAN

PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL

Tese apresentada à Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Direito do Estado (Direito Constitucional), sob orientação do Professor Associado **ALEXANDRE DE MORAES.**

UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
FACULDADE DE DIREITO
SÃO PAULO
2009

RESUMO

O objeto do estudo é o processo legislativo previsto no âmbito dos Estados-membros da federação brasileira. Sob a perspectiva de que a Constituição de 1988 não mais impõe, de forma expressa, uma compulsória observância do processo legislativo federal ao constituinte estadual, buscou-se analisar as peculiaridades adotadas nas Constituições Estaduais e nos Regimentos Internos das Assembléias Legislativas acerca do processo de formação das leis.

Fez-se um histórico da evolução dos Legislativos regionais no Brasil Colônia, e seguiu-se apontando a estrutura, competências e funcionamento das Assembléias Legislativas Provinciais. Anotou-se o auge da autonomia dos Estados-membros sob a égide da Constituição de 1891, com Legislativos Estaduais uni e também bicamerais, assinalando-se principalmente normas de Constituições Estaduais não adotadas então pela Federal, como o veto parcial, previsto nas Constituições da Bahia, do Ceará, Maranhão, Pará e de Minas Gerais, e que só viria a se efetivar no âmbito federal com a reforma de 1926; a participação popular e a das Câmaras Municipais no processo legislativo gaúcho, com papel eclipsado da Assembléia dos Representantes e a preponderância do Presidente do Estado na feitura das leis estaduais. E acompanhou-se, a partir de 1930, gradual esvaziamento das competências legislativas das Assembléias Legislativas assim efetivadas pela Constituição Federal de 1934 até a atual.

Do exame das Constituições Estaduais em vigor constata-se que os constituintes decorrentes procuraram conceder ao processo legislativo estadual alguma peculiaridade: 1) alguns deixaram de adotar todas as espécies legislativas previstas na Constituição Federal, notadamente a lei delegada (Acre, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins) e a medida provisória, cujo regime só está previsto no Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins; 2) quatorze Estados admitem a iniciativa popular para a proposta de emenda constitucional estadual, o que não ocorre no modelo federal; 3) as Câmaras Municipais gaúchas possuem titularidade concorrente para apresentação de projetos de lei ordinária e complementar ao processo legislativo estadual; 4) voto ostensivo para apreciação do veto (Rio Grande do Sul e São Paulo, nas Constituições de 1989, e depois, mediante emendas constitucionais, Acre, Maranhão e Rio de Janeiro); 5) não adoção da regra de sobrestamento das demais proposições constantes de Ordem do Dia, quando incluídos os projetos de lei vetados e os projetos de autoria do Governador com solicitação de urgência constitucional, como determinado pela Constituição da República para o processo legislativo federal (Roraima e São Paulo); 6) restrição das matérias passíveis de solicitação de urgência constitucional pelo Governador; 7) inadmissibilidade de sessões plenárias secretas (São Paulo).

Há singularidades na prática parlamentar atinente ao processo legislativo estadual decorrentes de normas regimentais específicas (voto de Liderança, decurso de prazo), bem como advindas da solução de Questão de Ordem: dúvidas sobre interpretação do Regimento Interno, na sua prática ou relacionada com a Constituição Estadual e a Federal; e de precedentes parlamentares.

Os enfoques dados pelos constituintes decorrentes e pelos legisladores regimentais das Assembléias Legislativas acerca do processo legislativo estadual demonstram a importância que deve ser dada ao papel do Poder Legislativo estadual como arauto de novas experiências que aos Estados-membros deveria ser reservado num sistema federativo, como é o brasileiro.

ABSTRACT

The object of the study here presented is the legislative process in the Brazilian Federation' State-members. Since the 1988 Federal Constitution no more imposes, expressly, a compulsory observance of the federal legislative process to the state constituent, it is an object of analysis the peculiarities adopted by the State Constitutions and Legislative Assemblies' Rules of Procedure concerning the law formation process.

An analysis of the evolution of the regional Legislative branches during the Brazilian colonial era was made, giving special attention to the structure, authority and operation of the Provincial Legislative Assemblies. The peak of the State-members' autonomy occurred under the 1891 Constitution ruling, with State Legislatives having both unicameral and bicameral chambers, as well as the implementation of certain rules by the States' Constitutions that were not implemented by the Federal Constitution, eg, the partial veto - implemented in some State Constitutions, such as Bahia's, Ceará's, Maranhão's, Pará's and Minas Gerais' - which would be incorporated to the Federal Constitution only after the 1926 reform. Another example of the States' autonomy was the popular participation, conjunctly with the City Council in the Rio Grande do Sul legislative process, with the Representatives' Assembly having almost no importance and the State's President having great powers in the creation of rules. However, in the 30's, there has been an emptying of the States' legislative authorities, that were gradually transferred to the Federal authority since 1934 to nowadays.

Analysing the State Constitutions in force, it is possible to say that the representatives were concerned in granting the state legislative process some peculiarities: (i) some states have not adopted all the legislative forms provided by the Federal Constitution, such as the delegated legislation, (adopted by Acre, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo and Tocantins), and the provisional measure, which was only established in Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina and Tocantins; (ii) fourteen states enable the popular initiative to the state constitutional amendment proposition, a possibility that does not exist within the federal sphere; (iii) the Rio Grande do Sul' City Councils have authority to present statutory law and complementary law projects to the state legislative process; (iv) ostensible vote in order to consider the veto (Rio Grande do Sul and São Paulo, within the 1989 Constitutions' sphere, and later, through constitution amendments, states of Acre, Maranhão and Rio de Janeiro); (v) non-adoption of the suspension rule of the propositions within the Agenda, when the rejected legislative bills and some Chief Executive's projects that contains constitutional urgency request are brought to vote (states of Roraima and São Paulo); (vi) restriction of the matters that can be object of constitutional urgency request by the Chief Executive; (vii) inadmissibility of secret plenary sessions (state of São Paulo).

There are singularities in the parliament practice regarding the state legislative process by virtue of specific regimental rules, such as leadership vote and deadlines. Other singularities can be originated from the Questions Order: doubts about interpretation of the Rules of Procedure, when related to its exercise or to Federal or State Constitutions.

The significance given by the constituents and the Legislative Assemblies regimental lawmakers to the state legislative process shows the importance that needs to be credited to the state legislative branch's role as a harbinger of new experiences, specially in a Federation, such as the Brazilian one.

RIASSUNTO

L'oggetto di studio é il processo legislativo previsto nell'ambito degli Stati-Membri della Federazione Brasiliana. Sotto l'aspetto prospettico che la Costituzione del 1988 non impone più, in maniera espressa, un obbligo d'ottemperanza del processo legislativo federale alla costituente statale, si é cercato di analizzare le peculiarità adottate nelle Costituzioni Statali e nei Regimento Interni della Assembleia Legislativa per quanto concerne il processo dell'iter legislativo.

É stato fatto uno storico del Legislativo regionale nel Brasile Colonia, e si é seguito indicando la struttura, le competenze ed il funzionamento delle Assembleia Legislativa Provinciale. Si é notata l'auge dell'autonomia degli Stati-Membri sotto l'egida della Costituzione del 1891, con Legislativi Statali unicamerale ed anche bicamerale, segnalandone principalmente le norme delle Costituzioni Statali non adottate allora da quella Federale, come il veto parziale previsto nelle Costituzioni della Bahia, Ceará, Maranhão, Pará e Minas Gerais, e che sarebbe stato effettuato nell'ambito federale, con la Riforma del 1926; la partecipazione popolare e quella delle Camere Municipali nel processo legislativo "gaúcho", col ruolo eclissato dell'Assemblea dei Rappresentanti e la preponderanza del Presidente dello Stato nella formazione delle leggi statali. E si é accompagnato a partire dal 1930, il graduale svotamento delle competenze legislative delle Assembleia Legislativa. Così effettuate dalla Costituzione Federale del 1934 fino alla attuale.

Dall'esame delle Costituzioni Statali in vigore si constata che le Costituenti decorrenti cercano di concedere al processo legislativo statale alcuna peculiarità: 1) alcuni hanno lasciato di adottare tutte le specie legislative previste nella Costituzione Federale, specialmente la legge delegata (Acre, Espírito Santo, Maranhão, Paraíba, Piauí, Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Tocantins) ed il provvedimento provvisorio, il cui regime é previsto solamente nell'Acre, Maranhão, Paraíba, Piauí, Santa Catarina e Tocantins; 2) quattordici stati ammettono l'iniziativa popolare per la proposta di emenda Costituzionale statale, il che non avviene nel modello federale; 3) le Camere Municipali "gaúchas" possiedono titolarità concorrente per la presentazione di progetti di legge ordinaria e complementare al processo legislativo statale; 4) voto ostensivo per la valutazione del veto (Rio Grande do Sul e São Paulo), nelle Costituzioni del 1989, e dopo mediante emenda costituzionali, (Acre, Maranhão e Rio de Janeiro); 5) non adozione della regola del non proseguimento delle ulteriori proposizioni che constano nell'Ordine del giorno, quando inclusi i progetti di legge vietati ed i progetti che hanno come autore il Governatore con solita citazione d'urgenza costituzionale, come determinato dalla Costituzione della Repubblica per il processo legislativo federale (Roraima e São Paulo); 6) restrizione delle materie passibili di sollecito d'urgenza costituzionale da parte del Governatore; 7) inammissibilità di sessioni plenarie segrete (São Paulo).

Esistono singolarità nella pratica parlamentare attinente al processo legislativo statale decorrente da norme reggimentali specifiche (voto di *leadership*, decorrenza del termine) come pure il raggiungimento della soluzione di Questione d'Ordine: dubbi sull'interpretazione del Regimento Interno, nelle sue pratica o relazionata alla Costituzione Statale e a quella Federale, e di precedenti parlamentari.

Le focalizzazioni date dai costituenti decorrenti e dai legislatori reggimentali delle Assembleia Legislativa a proposito del processo legislativo statale, dimostrano l'importanza che deve essere data al ruolo del Potere Legislativo Statale come araldo di nuove esperienze che gli Stati-Membri dovrebbero aver riservato in un sistema Federativo, come é quello brasiliano.

SUMÁRIO

Cap. 1. INTRODUÇÃO

- 1.1 A importância do tema e sua delimitação
- 1.2 Método
- 1.3 Plano do trabalho
- 1.4 Tese
- 1.5 Contribuição original da tese à ciência jurídica brasileira

Cap. 2. PODER LEGISLATIVO

- 2.1 Traços históricos
- 2.2 Câmaras Municipais e Câmaras de Escabinos no Brasil
- 2.3 Legislativos regionais brasileiros
 - 2.3.1 A Assembléia Legislativa dos Escabinos e as Juntas Gerais no período colonial
 - 2.3.2 Os Conselhos Gerais e as Assembléias Legislativas Provinciais no período imperial
 - 2.3.3 Assembléias Legislativas estaduais na federação
 - 2.3.3.1 Estrutura, composição e competências previstas nas Constituições Estaduais de 1891. A reforma constitucional de 1926
 - 2.3.3.2 Dissolução das Casas Legislativas em 1930
 - 2.3.3.3 O Legislativo dos Estados-membros no modelo federativo da Constituição de 1934
 - 2.3.3.4 Estado Novo e ausência de democracia representativa
 - 2.3.3.5 Autonomia dos Estados-membros no modelo federativo da Constituição de 1946
 - 2.3.3.6 Autonomia dos Estados-membros no modelo federativo da Constituição de 1967/69
 - 2.3.4 Estrutura, composição e funcionamento das atuais Assembléias Legislativas
 - 2.3.4.1 Plenário
 - 2.3.4.2 Mesa
 - 2.3.4.3 Presidência
 - 2.3.4.4 Bancadas, Minoria e Maioria parlamentar
 - 2.3.4.5 Colégio de Líderes
 - 2.3.4.6 Comissões
 - 2.3.4.6.1 Permanentes
 - 2.3.4.6.2 Temporárias

Cap. 3. SISTEMA DE REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ADOTADO NO MODELO FEDERATIVO BRASILEIRO

- 3.1 Os Estados-membros na repartição de competências da federação brasileira
- 3.2 Delegação da União para os Estados de competências legislativas privativas
- 3.3 Área de atuação do legislador estadual
- 3.4 Autonomia dos Estados-membros e processo legislativo estadual

Cap. 4. O PROCESSO LEGISLATIVO COMO INSTRUMENTO PARA CONSECUÇÃO DAS FUNÇÕES DO PODER LEGISLATIVO NO DIREITO CONSTITUCIONAL BRASILEIRO

- 4.1 As funções do Poder Legislativo
- 4.2 Fundamentos e pressupostos do processo legislativo
- 4.3 Princípios do procedimento legislativo
 - 4.3.1 Princípio da publicidade
 - 4.3.2 Princípio da oralidade
 - 4.3.3 Princípio da separação da discussão e votação
 - 4.3.4 Princípio da unidade da legislatura
 - 4.3.5 Princípio do exame prévio do projeto por comissões parlamentares
- 4.4 Princípios e regras do processo legislativo
- 4.5 Precedentes parlamentares

Cap. 5. PROCESSO LEGISLATIVO ESTADUAL

- 5.1 Espécies legislativas estaduais
- 5.2 Proposições
 - 5.2.1 Proposta de emenda constitucional
 - 5.2.2 Projeto de lei complementar
 - 5.2.3 Projeto de lei ordinária
 - 5.2.4 Lei delegada
 - 5.2.4.1 Iniciativa solicitadora do Governador
 - 5.2.4.2 Projeto de resolução consubstanciando o conteúdo da delegação solicitada
 - 5.2.4.3 Resolução da Assembléia Legislativa
 - 5.2.4.4 Lei delegada decretada
 - 5.2.5 Medida provisória
 - 5.2.6 Projeto de decreto legislativo
 - 5.2.7 Projeto de resolução
- 5.3 Titulares de iniciativa legislativa nos Estados: Deputados, Comissões, Governador, Cidadãos (iniciativa popular), Presidente do Tribunal de Justiça, Presidente do Tribunal de Contas, iniciativa compartilhada do Procurador-Geral de Justiça, Câmaras Municipais
- 5.4 Titulares de emenda às proposições em tramitação

Cap. 6. PROCEDIMENTOS LEGISLATIVOS

- 6.1 Padrão
- 6.2 Abreviado
- 6.3 Sumário
- 6.4 Especial

Cap. 7. FASES PROCEDIMENTAIS

- 7.1 Apresentação da proposição – Técnica Legislativa – Legística
- 7.2 Controle preventivo da constitucionalidade
- 7.3 Análise e deliberação nas Comissões
- 7.4 Ordem do Dia
- 7.5 Sessões públicas – *Quorum* de funcionamento
- 7.6 Turnos de discussão e votação

- 7.6.1 Prazos de discussão fixados nos Regimentos Internos e condições para seu encerramento
- 7.6.2 Emenda aglutinativa – oportunidade de apresentação
- 7.7 Deliberação - Critério das decisões na democracia representativa
 - 7.7.1 Objeto da votação – Proclamação do resultado – Efeitos
 - 7.7.2 Voto de Liderança
 - 7.7.3 Decurso de prazo
- 7.8 O respeito à Minoria e a questão dos limites da obstrução
- 7.9 Sobrestamento das deliberações de proposições na Ordem do Dia

Cap. 8. SANÇÃO, VETO, PROMULGAÇÃO E PUBLICAÇÃO NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DAS LEIS

- 8.1 Autógrafo
- 8.2 Sanção e vício de iniciativa
- 8.3 Reapreciação pelo Poder Legislativo da matéria vetada
 - 8.3.1 Obrigatoriedade do escrutínio secreto?
 - 8.3.2 Deliberação sobre o veto ou sobre o projeto vetado?
 - 8.3.3 Destaques na votação da matéria vetada
- 8.4 Promulgação - Publicação

Cap. 9. CONCLUSÕES