



INSTITUTO DE POLÍTICAS GOVERNAMENTAIS
E ASSESSORAMENTO PARLAMENTAR - IPGAP

INSTITUTO

Departamento de Ensino
Coordenação de Cursos de Extensão

MANUAL DO ASSESSOR PARLAMENTAR

Organizado por Waldir Wilson Rocha
(Consultor Legislativo)

Dedico este despretensioso trabalho ao Professor Doutor AMÉRICO GONÇALVES VALÉRIO FILHO, ex-Procurador Geral da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, responsável pelo despertar em muitos assessores parlamentares, nos quais estamos incluído, do interesse pelo estudo da Técnica Legislativa e do Direito Parlamentar Brasileiro, de que é profundo conhecedor. e ao Doutor Jocelino Cabral, ex-Secretário Geral da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa.

MANUAL DO ASSESSOR PARLAMENTAR DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

O DEPUTADO E O DIREITO

Deputado, do latim *deputatu*. Significa, segundo o Dicionário Aurélio, o indivíduo comissionado para tratar de negócios de outrem. É uma pessoa encarregada de uma missão especial. Membro da Assembléia Legislativa.

“Direito é a delimitação coercitiva da liberdade humana, a fim de tornar possível e manter a convivência social”.

A vida do homem se desenvolve em sociedade. A sociedade é o modo natural de existência da espécie humana. Mas não pode haver sociedade sem disciplina, sem organização, sem a definição de regras e normas de conduta. A disciplina, nos agrupamentos sociais, é mantida pelas normas jurídicas que juntas formam o Direito social ou disciplinador desse grupo. As normas jurídicas juntas formam o sistema jurídico. As normas jurídicas irradiam de vários focos, obedecendo evidentemente as as regras constitucionais que partilham as competências entre pessoas (União, Estados, Municípios).

É fundamental para o Deputado, e também para o assessor parlamentar, ter noções sobre o Direito que é uma de suas ferramentas de trabalho. É preciso que o assessor parlamentar conheça, para melhor colaborar com o parlamentar, a Constituição Federal e a Constituição Estadual e seu Regimento Interno. É o Deputado que cria a lei estadual, quem determina as regras de conduta no âmbito do Estado, enfim é ele que faz o Direito Estadual, estabelecendo direitos e impondo obrigações. Quanto mais próximo o Deputado estiver do Direito mais facilmente cumprirá sua missão.

O Deputado possui a capacidade de estabelecer o Direito do Estado, tem o poder de fazer as regras e ditar as obrigações para o povo, em função da **representação política**.

Representação Política “ é o princípio jurídico em virtude do qual um ou alguns indivíduos exercem o poder político ou participam no seu exercício em lugar e em nome dos titulares do referido poder e de modo que os atos dos representantes sejam considerados provenientes da autoridade dos representados”.

O Deputado fica investido numa autoridade e a ele é conferida uma parcela do poder político, através do mandato que recebe daqueles que o elegem.

O Deputado, em função de sua eleição tem o mandato político representativo, que é a base da **democracia representativa**. Ao lado desse mecanismo, a Constituição propicia ao cidadão participar também das soluções que se colocam, quer seja através do plebiscito e do referendo, quer seja pela iniciativa popular. É a chamada **democracia participativa**.

A Constituição Federal

“Constituição” é o documento no qual se encontram todas as regras fundamentais que traçam a estrutura do Estado brasileiro. É o núcleo de todo o sistema jurídico. Todas as regras e as normas jurídicas devem estar de acordo com a Constituição Federal. As chamadas leis federais, estaduais e municipais devem guardar total pertinência com os mandamentos da Constituição Federal, que também é chamada de **Lei Maior, Carta Magna, Lei das Leis, Lei Fundamental, Lei Magna** entre outros.

É da Constituição Federal que todas as normas extraem seu fundamento de validade. Por exemplo: uma lei estadual, qualquer que seja, para ser válida, deve estar de acordo e ter obedecido, antes de qualquer coisa, aos princípios da Constituição. Todos os assuntos que irão se tratados na Assembléia Legislativa, sejam de natureza legislativa ou não, devem estar conforme a Constituição.

A ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

A Assembléia Legislativa, na qualidade de órgão do Poder Legislativo Estadual, tem as suas atribuições discriminadas na Constituição estadual. Diga-se, desde logo, que a Assembléia Legislativa possui absoluta independência em relação ao Governador, inexistindo qualquer relação de submissão, seja administrativa, seja política. Existe, ao contrário, um entrosamento e inter-relacionamento entre os dois órgãos citados.

O **Deputado** integra a Assembléia Legislativa. É ele o “legislador” e o representante do povo do Estado.

As Leis

A lei é a fonte primordial do Direito. A palavra vem do verbo *ligare*, significando “aquilo que liga, aquilo que obriga, aquilo que vincula”. Outros dizem que vem do verbo “legere”, que significa “aquilo que se lê”. Há leis da natureza, leis morais, leis religiosas e *leis jurídicas*.

A lei jurídica é definida como preceito (ou norma) comum e obrigatório, produzido por um poder competente e provido de sanção e coerção.

A Lei é comum no sentido de que se generaliza diante de todos. Não é feita para uns, mas para todos. É também obrigatória, porque simplesmente ordena, não é um convite nem uma teoria, não sendo lícito a ninguém escapar de seu comando, desde que se enquadre na hipótese de sua destinação.

Para que seja considerada lei verdadeira, deve ela ser produzida por um Poder competente e de acordo com as regras existentes para tanto. Ou seja, se a lei advém de órgão incompetente, não obriga a ninguém. A Constituição Federal, a Lei Maior, é quem fixa tais atribuições e competências.

Legislação

Conjunto de leis de um determinado espaço territorial (legislação federal, estadual e municipal) ou de um determinado tema (legislação da previdência social).

O ato fundamental da função legislativa é a lei e cabe ao autor o cuidado de verificar se a matéria de que trata é realmente de sua competência, do Governador ou da Mesa. A idéia principal na elaboração um projeto é que ele dê origem a uma lei tão clara e útil quanto possível.

A Constituição do Estado

“Os Estados (chamados de Unidades Federativas ou Estados-membros) possuem também autonomia e, por isso, devem se auto-organizar. É certo que legislam para si (através da Assembléia Legislativa), se auto-administram (Poder Executivo Estadual). É a Constituição Federal quem assim diz: “ Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”. Há, assim, na esfera do Estado, um poder para que ele próprio elabore a sua Constituição. Tal poder é chamado “poder constituinte decorrente”, estando ele limitado, evidentemente, pelas regras da Constituição Federal, como ela própria diz.

Como a Constituição Federal não disse expressamente quais sejam os princípios aos quais a Constituição se submete, como vimos, o cientista do Direito é quem se incumbe dessa tarefa. Há princípios que são facilmente percebidos ao lado daquelas regras que revelam a matéria de organização política, social e econômica (não poderia o Estado-membro, por exemplo, adotar a forma parlamentarista, já que a Federação se encontra sob o regime presidencialista).

Resumindo: A atividade do Deputado está intimamente ligada ao Direito. O deputado deve ter em mente que é ele o representante político não apenas dos que o elegeram, mas de todo o povo de seu Estado. A Constituição Federal diz que “todo poder emana do Povo e em seu nome será exercido”. Assim deve ser porque o Deputado é detentor de um mandato político representativo, que é a base da chamada democracia representativa.

O Estado, que é autônomo, possui um Documento de auto-organização: a sua Constituição Estadual, a qual observa princípios da Constituição Federal.

ATRIBUIÇÕES DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

As atribuições da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA) são definidas pela Constituição Estadual e cabe a ela, em linhas gerais, aprovar o orçamento do Estado, as leis estaduais e fiscalizar o Executivo, com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado.

Os deputados podem aprovar lei sobre todos os temas que não sejam de competência exclusiva do Congresso Nacional ou de lei federal.

Entre as atribuições da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA existem aquelas que independem da sanção do Governador (chamadas exclusivas) e as que só produzem efeito após a sanção.

Existem também projetos de lei que só podem ser apresentados pela Assembléia e outros que só podem ser propostos pelo Governador.

1. Fiscalizar e controlar os atos do Poder Executivo, inclusive da administração descentralizada.

2. Estabelecer regras para sua organização interna, eleger a Mesa da Casa e constituir as Comissões.

3. Dar posse ao Governador e vice-Governador e conceder licença para que eles se ausentem do Estado (por prazo superior a 15 dias).

4. Fixar o salário dos deputados para a legislatura seguinte.

5. Aprovar, anualmente, as contas dos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário e apreciar as contas do Tribunal de Contas do Estado.

6. Decidir sobre intervenção estadual em município.

7. Suspender atos normativos do Executivo que ultrapassem o poder regulamentador.

8. Escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas do Estado.

9. Aprovar os indicados pelo Governador para o Tribunal de Contas do Estado.

10. Suspender lei ou ato normativo declarado inconstitucional pelo Tribunal de Justiça.

11. Convocar secretários de estado, o procurador-geral da Justiça, o defensor público geral para prestar informações.

12. Receber denúncia e promover o processo no caso de crime de responsabilidade do Governador.

13. Declarar a perda de mandato do Governador.

14. Autorizar referendo e convocar plebiscito.

15. Autorizar ou aprovar convênios, acordos ou contratos que resultem encargos para o Estado não previstos no Orçamento.

16. Solicitar intervenção federal para assegurar o livre exercício de suas funções.

17. Destituir o procurador-geral de Justiça.

18. Solicitar ao Governador informações sobre atos de sua competência privativa.

ATRIBUIÇÕES QUE DEPENDEM DA SANÇÃO DO GOVERNADOR

1. Aprovar o Orçamento, o plano plurianual, diretrizes orçamentárias.

2. Aprovar empréstimos externos feitos pelo Executivo.

3. Dispor sobre o sistema tributário estadual (impostos, taxas, contribuição de melhoria e contribuição social).

4. Criar ou extinguir cargos públicos e fixar vencimentos e vantagens.

5. Criar ou extinguir secretarias,

6. Dispor sobre a proteção do patrimônio público e bens de domínio do Estado.

7. Discutir sobre a organização do Ministério Público, Defensoria Pública e Procuradoria Geral do Estado.

8. Autorizar a venda ou cessão de uso de bens de domínio do Estado.
9. Dispor sobre normas de direito financeiro.

Função Administrativa da Assembléia Legislativa

A Assembléia Legislativa exerce também atividades administrativas que serão desenvolvidas pela Mesa Diretora.

A Mesa da Diretora da Assembléia Legislativa- cuja composição é regulamentada pelo seu Regimento Interno - é o organismo administrador de suas atividades, fazendo cumprir as normas aplicáveis. É constituída pelo Presidente da Mesa; pelo Vice-Presidente da Mesa e da Assembléia; por Secretários e Suplentes, conforme dispõe o Regimento Interno..

A Assembléia Legislativa, como órgão público, também deve respeitar as normas estaduais aplicáveis em suas relações com terceiros, quando, por exemplo, contrata com terceiros: deve observar os princípios da licitação pública; deve observar as regras de contratação de obras e serviços. Deve ainda obedecer às normas de admissão de servidores, da mesma forma que o faz o Poder Executivo. Igualmente, os servidores da Assembléia têm os mesmos direitos e deveres dos demais servidores estaduais da administração direta.

Os atos administrativos oriundos da Mesa e da Presidência da Assembléia são consubstanciados em Decreto Legislativo, Resolução, Portaria, Instrução, Despacho, ou qualquer outra forma de sua exteriorização.

A Assembléia Legislativa será representada ativa e passivamente, em juízo e fora dele, pelo Presidente da Mesa, que também é o Presidente da Assembléia e cujas atribuições são definidas no Regimento.

Ao Presidente da Mesa cabe dirigir e disciplinar o Plenário da Assembléia, proclamando o resultado das votações e deliberações e ainda exercer a polícia dos trabalhos legislativos, interpretando, cumprindo e fazendo cumprir as normas da Constituição Estadual e do Regimento Interno.

Cabe ainda ao Presidente da Mesa dirigir o processo legislativo, desde o recebimento da propositura, encaminhá-la às Comissões Permanentes, até sua aprovação final, e endereçá-la à sanção do Executivo; o Presidente promulga as leis com sanção tácita, ou quando há rejeição ao veto do Executivo, ou quando este não aceita a decisão e não sanciona ou deixa de promulgar o ato legislativo. O Presidente promulga os Decretos Legislativos e as Resoluções aprovadas pela Assembléia.

O Presidente não participa das votações - nem mesmo de escolha dos membros das Comissões Permanentes - cabendo-lhe apenas encaminhá-las. Tem, todavia, voto em caso de empate na votação, ou quando esta exige o quorum qualificado de 2/3 (dois terços). Em cumprimento ao Regimento deve publicar os Atos da Mesa, os Decretos Legislativos, as Resoluções e as leis que vier a promulgar, convocando e empossando os respectivos suplentes de Deputado nos casos previstos em lei.

Na esfera administrativa cabe-lhe orientar e disciplinar os trabalhos dos servidores, expedindo os atos necessários; compete ao Presidente contratar, nomear, demitir e exonerar os servidores, autorizar as despesas e efetuar os pagamentos.

Deverá ainda representar às autoridades superiores sobre a existência de lei manifestamente inconstitucional, solicitando ainda intervenção no Estado nos casos previstos em lei e após deliberação do Plenário.

No contexto estadual, o Presidente da Assembléia tem poderes e funções inerentes ao órgão que representa. Para tanto está investido de amplos poderes - dentro das restrições e limitações impostas pela respectiva Constituição Estadual - de entender-se com qualquer autoridade, entidade, servidor ou pessoa, direta ou indiretamente ligada aos negócios públicos, de modo que possa transmitir aos demais Deputados e à Casa que representa, os subsídios e informações que obtiver como complemento das atividades fiscalizadoras atribuídas ao Poder Legislativo Estadual.

Nada lhe poderá obstar o trânsito nas repartições públicas ou entidades privadas que recebam verbas e subvenções, quando estiver ali usando das prerrogativas inerentes ao Poder que representa, ou praticando atos de fiscalização e controle do Poder Executivo e a entidades por ele subvencionadas.

Dentro da esfera de sua competência e respeitada a independência e harmonia dos Poderes, o Presidente da Assembléia Legislativa está munido dos mesmos direitos e deveres do Governador do Estado, cabendo-lhe praticar os atos inerentes e necessários à consecução dos objetivos do Legislativo Estadual, tanto no aspecto administrativo como no campo legislativo, e ainda cumprindo e fazendo cumprir as normas de seu Regimento Interno.

Função Fiscalizadora

A Constituição Federal, em seu artigo 31, comete também à Assembléia Legislativa a função de *fiscalizar* os atos administrativos e de gestão do Estado.

O controle *externo* dos atos estaduais será praticado pela Assembléia Legislativa, assim entendidos os atos da entidade que legalmente tem a tarefa de analisar e julgar os atos do Poder Executivo, tanto do Governador como dos dirigentes de Autarquias, de empresas públicas, de suas fundações e demais entidades que têm sob sua responsabilidade a gerência de qualquer órgão ou repartição pública estadual.

De conformidade com o citado dispositivo constitucional, o Poder Executivo deve ter órgão *interno* de controle e fiscalização de seus atos e das entidades a si subordinadas. É o mesmo que uma auditoria permanente, efetivada por pessoas designadas para compor esse órgão governamental e que terá a responsabilidade e a incumbência de analisar as atividades, as receitas e os gastos dos órgãos do Executivo; verificar do cumprimento de contratos, de prazos, de normas, etc. Com esse organismo o próprio Executivo terá condições de corrigir falhas e fazer cumprir a legislação vigente.

A par disso, a Assembléia Legislativa fará o *controle externo* dos atos Estaduais. Para tanto se servirá do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro -

TCE, único organismo autorizado a proceder fiscalização nas contas do Estado e emitir parecer que será utilizado pela Assembléia para análise dos atos governamentais, dos gastos, dos contratos, dos servidores e sua contratação, para deliberar sobre os mesmos e decidir sobre sua legalidade, emitindo decisão que vinculará a todos que nele estiverem envolvidos.

O parecer prévio do Tribunal de Contas sobre a gestão do Administrador Estadual somente deixará de prevalecer por deliberação de 2/3 (dois terços) dos membros da Assembléia Legislativa.

A deliberação do Tribunal de Contas é vinculante. Isso significa que somente a *maioria qualificada* da Assembléia poderá rejeitar esse parecer e depois passar a analisar as contas do Executivo. O parecer prévio do TCE é uma decisão a respeito das contas e da gestão executiva e deve prevalecer “*enquanto a Assembléia não o substituir por seu julgamento qualificado pelo quorum constitucional*” tal como dispõe o parágrafo 2º, do art. 31 da Constituição Federal.

Outra conseqüência desse dispositivo constitucional é que somente os Deputados poderão decidir sobre as contas dos órgãos estaduais. Não se poderão valer de auditorias especiais para tal mister, pois isso seria imiscuir-se em atividade especial concedida aos Deputados.

Aos Deputados é conferida a incumbência de verificar e analisar as contas e concluir pela sua legalidade, e a ninguém mais.

Examinando as contas que lhes forem apresentadas, somente a maioria de 2/3 dos integrantes da Assembléia Legislativa poderá sobrepor-se ao Parecer prévio do Tribunal de Contas para modificar a decisão sobre as mesmas. Não se trata de 2/3 dos Deputados *presentes* à sessão, mas 2/3 dos *membros* da Casa.

Nada impede, contudo, que a Constituição Estadual e o Regimento Interno ofereçam outros mecanismos para que o Legislativo Estadual possa exercer sua atividade fiscalizadora em toda a sua plenitude.

Entre tais mecanismos podemos citar: *o pedido de informações, convocação de autoridades municipais para prestar esclarecimentos sobre determinado fato, instauração de Comissão Especial de Inquérito, instalação de Comissões Processantes, apreciação das Contas Estaduais, ação direta de inconstitucionalidade, e outras formas adequadas previstas na legislação municipal.*

Pedido de Informações

Esse expediente poderá ser utilizado toda vez que qualquer dos integrantes do Poder Legislativo entender conveniente buscar esclarecimentos e informações do Governador ou qualquer órgão da administração estadual.

O pedido deve ser claro, certo e determinado, de molde a tornar viável o seu atendimento. A proposta deve ser aprovada pelo Plenário, deve indicar a sua

finalidade, ou o seu objetivo e a justificativa plausível do autor, e conter todos os pormenores que possam conduzir ao atendimento material e legal.

Sem tais requisitos, a autoridade administrativa não estará obrigada a responder ao pedido de informações. Deve ainda seu autor cuidar de apresentá-lo de forma viável, legal e material, devendo ainda conter indícios corretos. Sendo indefinido, vago e impreciso, de modo que o torne inviável, a autoridade estará desobrigada quanto ao seu atendimento.

O pedido de informações formulado pelo Deputado no exercício do mandato eletivo, deve obedecer às normas constitucionais pertinentes para evitar-se desvio de finalidade, informações inadequadas e abuso de direito. O pedido de informações deve conter alguns requisitos como *justificativa, especificação e possibilidade material* de atendimento no prazo legal.

O pedido de informações deve ser *claro, objetivo* e estar *fundamentado* para ser atendido. Caso contrário, a autoridade à qual está dirigido poderá não se encontrar em condições de atendê-lo.

Convocação de Auxiliares do Governador

A Assembléia Legislativa tem a faculdade e o direito de convocar os auxiliares diretos do Governador e quaisquer autoridades estaduais para comparecer a Plenário para prestar esclarecimentos sobre as suas ações governamentais.

Esta prática deve, igualmente, ser regulamentada na Constituição Estadual e no Regimento Interno e poderá ser utilizada para que os Deputados tenham esclarecimentos mais próximos e mais concretos referentes aos assuntos estaduais sobre os quais devam se pronunciar e sobre a correta aplicação da lei.

Comissão Parlamentar de Inquérito

É um dos mais pesados mecanismos de que dispõe o Poder Legislativo do Estado, que terá como objetivo apurar eventuais irregularidades da Administração Pública.

Essa Comissão deverá ser constituída de acordo com as normas e princípios traçados na Constituição, com observância das normas Constituição Estadual. e do respectivo Regimento Interno.

O ato de constituição da CPI deverá indicar de forma clara qual o *fato determinado* a ser apurado e deverá ter um *prazo certo* para conclusão dos trabalhos.

O relatório final da Comissão e suas conclusões servirão de base para as declarações subseqüentes da Assembléia e para as medidas a serem aplicadas.

Todavia, é preciso desde logo que o Deputado, ao propor a instituição de tal Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI, igualmente denominada de Comissão

Especial de Investigação, tenha em mente que existem regras rígidas a serem observadas para que o objetivo seja atingido.

O artigo 58, parágrafo 3º, da Constituição Federal de 1988, delimita os parâmetros a serem observados na instituição e na atuação da *Comissão Parlamentar de Inquérito*, ou *Comissão Especial de Investigação* - CEI - na esfera estadual e que “*terá poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos nos regimentos das respectivas Casas*”.

A constituição de uma Comissão Especial de Investigação, ou Parlamentar de Inquérito, deverá ser proposta por, pelo menos, 1/3 (um terço) dos membros da Assembléia Legislativa, através de requerimento específico.

Uma vez apresentado o documento à Mesa da Assembléia, estará automaticamente instituída a CPI, devendo a Presidência da Mesa tomar as providências necessárias para sua formalização.

A iniciativa para instituição de uma CPI poderá ser de qualquer Deputado, desde que acompanhado de 1/3 dos membros da Casa. Todavia, tendo conhecimento de fato ilícito ou irregular a ser apurado, poderá a Mesa apresentar Projeto de Resolução com tal objetivo. Esse projeto deverá ser incluído na Ordem do Dia da sessão correspondente, para sua discussão e deliberação.

O citado dispositivo constitucional determina que a instituição de *Comissão Parlamentar de Inquérito* se fará 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*” (CF/88, art. 58, parágrafo 3º).

Essa prerrogativa do Deputado no desempenho de suas funções não poderá ser exercitada de forma constante, precipitada, mas deverá ser utilizada nas ocasiões em que realmente esteja em jogo a integridade moral da administração pública e que os atos a serem investigados sejam, efetivamente, pelo menos em parte, de conhecimento público, sob pena de se instituir uma Comissão que nada apurará, denegrindo e desgastando a imagem do Poder Legislativo Estadual.

Enfim, é preciso que haja um mínimo de conhecimento do fato a ser investigado.

Não sendo observados os requisitos legais, a instituição da Comissão Especial far-se-á de forma ilegal, podendo o interessado prejudicado socorrer-se das vias judiciais para suspender seus trabalhos que, de resto, serão ilegítimos.

Solicitação de Cópias de Documentos

Esse é mais um expediente colocado à disposição do Deputado para a fiscalização de atos do Executivo.

Da mesma forma quanto às *informações*, o pedido deve ser *claro e objetivo*, devendo cuidar de certo e *determinado* documento, evitando-se devassa na

administração e afronta ao princípio de harmonia e independência dos poderes, consagrado pela Constituição Federal.

A Carta Política ampliou o direito de acesso do cidadão aos documentos, atos e contratos da administração pública. De sorte que, igualmente, o Deputado tem direito de postular a remessa de tais documentos à Assembléia, através de requerimento formulado à Mesa e ouvido o Governador.

Maiores informes e esclarecimentos sobre determinado setor administrativo, sobre determinado assunto, ou sobre um fato que mereça atenção e cuidados do Legislativo, poderão ser obtidos e investigados através da constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI - cujos poderes já foram analisados e em cuja jurisdição se poderá mais facilmente examinar atos e documentos do administrador.

Exame das Contas

Está consagrado no art. 31 da CF/88, que ao Legislativo caberá a fiscalização do Estado. Quer nos parecer que há muito mais abrangência nessa disposição, pois não se trata apenas de investigar os atos do Executivo. O Legislador Constitucional consignou sobre a fiscalização do *Estado*.

Isso significa que o Deputado pode e deve analisar a situação e os atos de todos os setores da Administração Estadual e até das entidades que recebam subvenção dos cofres públicos. Não se tratará de ingerência na atividade do órgão, mas apenas para se saber como é administrado e como é aplicado o dinheiro público que lhe é repassado.

Quanto às contas do Executivo e seus órgãos, a fiscalização será exercida com auxílio do Tribunal de Contas do Estado - TCE. Poderá a Assembléia socorrer-se de outros meios, ou profissionais, para auxiliar na elucidação do processo de prestação de contas, mas deverá ater-se ao que dispuser o Órgão de contas em sua conclusão técnica sobre a matéria.

Não poderá a Assembléia substituir o parecer do Tribunal de Contas por *parecer* exarado por contador, auditor, ou outro profissional da área, pois isso seria inconstitucional, a teor das normas pertinentes, e poderia ensejar a nulidade do julgamento sobre as contas.

A Assembléia Legislativa e os Deputados podem valer-se de peritos como subsídio para completo conhecimento dos fatos e atos administrativos, mas não podem criar uma nova figura para substituir a tarefa do Tribunal de Contas do Estado.

Ação Direta de Inconstitucionalidade

Verificando que a norma local fere os princípios das Constituições Federal ou Estadual, poderá o Deputado arguir a sua inconstitucionalidade, formalizando sua propositura através do Ministério Público ou do Tribunal de Justiça do Estado, de conformidade com a Constituição Estadual.

Outras Formas de Fiscalização

O Deputado poderá ainda, dentro de sua competência, verificar pessoalmente todas as atividades da administração municipal, tomando, contudo, a cautela de não ingerir nas mesmas, levando suas conclusões aos demais Deputados nas oportunidades concedidas no regimento interno e nas reuniões ordinárias, quando então tecerá suas críticas, comentários e denúncias a respeito do assunto.

Deve ficar esclarecido que o Deputado apenas poderá pronunciar-se a respeito dos assuntos da administração, mas não poderá dela participar, nem interferir, sob pena de rompimento do equilíbrio administrativo, da harmonia e independência dos poderes, conforme já ressaltamos.

Caso o Deputado verifique a existência de fato irregular, ou ilegal, além de seu pronunciamento na Tribuna da Assembléia, poderá endereçar representação ao Ministério Público Estadual para que o mesmo promova a responsabilização de quem de direito, ou exija a imediata supressão dos atos e a reparação ao erário.

A Responsabilidade Funcional

Verificada a existência de falhas, irregularidades e ilegalidades nos atos, contratos e gestão de qualquer agente público, deverá a Assembléia tomar as providências para a responsabilização de quem de direito.

Se o fato for de caráter civil, a Assembléia deverá notificar o Governador para que promova a indenização ao erário estadual pela atitude ilegal e ilegítima daquele servidor. Se o Chefe do Executivo não tomar a iniciativa sugerida pela Assembléia, esta deverá tomar as providências que o caso requer, pois não poderá o infrator ser beneficiado em detrimento dos direitos do Estado.

Assim, a Assembléia Legislativa, tendo informações na prestação de contas, de que certo ato foi praticado com prejuízo aos cofres públicos, deverá dar notícias ao Governador para que promova os atos de responsabilização do agente e ressarcimento do erário. Se o Governador não o fizer, ou retardar o seu cumprimento, estará ele sujeito às sanções do Código Penal, pelo crime de prevaricação (art. 319 do CP).

Da mesma forma, se qualquer Deputado tiver conhecimento de ato irregular praticado na administração estadual, deverá denunciá-lo, sugerindo as providências cabíveis, pois o Deputado também é equiparado a agente público e sujeito às mesmas sanções penais.

A FUNÇÃO LEGISLATIVA DO DEPUTADO

A tarefa primordial do Deputado é de apresentar projetos de leis, participar de sua tramitação, de discussão sobre o mesmo em Plenário e de sua votação final.

O Deputado não age isoladamente; suas deliberações são tomadas pela maioria dos membros da Assembléia Legislativa a que pertence.

O Deputado nada vale isoladamente. Por isso que deve agir através dos instrumentos que lhe são conferidos pela Constituição Estadual e pelo Regimento Interno da respectiva Assembléia.

Nas atividades internas da Assembléia o Deputado tem ampla liberdade de agir de acordo com sua formação política, social e moral, mas sempre visando ao bem comum.

Fora da Assembléia não dispõe dessa faculdade, não a representa, sendo-lhe vedado tomar qualquer iniciativa em nome e para o órgão, atividade reservada ao Presidente da Mesa.

É vedado ao Deputado solicitar como tal, e isoladamente, informações ao Governador, ou a qualquer outra pessoa, entidade, ou órgão da administração estadual, cabendo-lhe - como dissemos - usar dos instrumentos que lhe são conferidos pelo Regimento Interno, sendo que as deliberações atingirão a todos os componentes do Poder Legislativo Estadual.

O Deputado não só *pode*, como *deve*, participar de todas as atividades da Assembléia, na forma de como dispõe seu Regimento Interno, compondo as Comissões Permanentes e Transitórias, ou eventuais, como as Comissões Parlamentares de Inquérito.

A Mesa da Assembléia e o seu Presidente, diretor dos trabalhos administrativos, devem perseguir sempre o Regimento. Havendo notícia de que o ato não observou as disposições legais, o Deputado pode apresentar recurso contra o ato do Presidente, ou da Mesa. esse recurso será apreciado pela Comissão de Justiça e Redação, depois irá à deliberação do Plenário.

O Deputado poderá ainda usar da via judicial para solicitar que seus direitos sejam assegurados e que sejam observados os princípios da Constituição Estadual e do Regimento Interno da Assembléia.

Deve-se notar que todos os atos praticados pelo Presidente, ou pela Mesa, e contrários ao que dispõe o Regimento Interno e a própria Constituição Estadual, serão nulos de pleno direito, podendo ser invalidados pelo Plenário e pelo Judiciário.

Verificada antes a *ilegalidade* do ato, o Presidente poderá revê-lo, evitando assim que haja pronunciamento do Plenário e do Poder Judiciário.

O mais importante é que o Deputado saiba que há a seu favor o direito de peticionar e de recorrer ao Poder Judiciário para satisfação dos direitos que são postos à sua disposição pela Constituição Federal e pela legislação vigente.

Sendo função precípua do Deputado *fazer leis*, estará ele impedido de exercer qualquer atividade, função, ou cargo no âmbito do Poder Executivo, ou qualquer órgão da administração direta e indireta, de que seja passível de demissão *ad nutum*, isto é, ocupar cargo ou função de confiança, em qualquer pessoa jurídica de direito público, autarquia, empresa pública, sociedade de economia mista, ou empresa concessionária de serviço público do qual possa ser demitido a qualquer instante sem qualquer justificativa, conforme o disposto no art. 29, inciso VII, c/c art. 54, incisos I e II da Constituição Federal.

O Deputado poderá ocupar cargo de Secretário Estadual, ou outra função de confiança, desde que esteja licenciado de seu mandato eletivo. Não poderá ainda exercer outro cargo eletivo no âmbito municipal, estadual ou federal.

Isso significa que o Deputado não poderá exercer cargo ou função executiva, salvo se já era ocupante de cargo, ou função, para o qual tenha sido contratado, ou nomeado, antes da eleição. Investido no mandato de Deputado, havendo compatibilidade de horários, perceberá as vantagens de seu cargo, emprego ou função, sem prejuízo da remuneração do cargo eletivo, conforme art. 38, inciso III, da Constituição Federal. Se houver incompatibilidade de horários, será afastado do cargo, emprego, ou função, sendo-lhe facultado optar pela sua remuneração.

Caberá ao Estado disciplinar outros impedimentos, bem como conciliar as funções e cargos com as remunerações e compatibilidades.

INICIATIVA DAS LEIS

“O ato que deflagra todo o procedimento da feitura dos atos normativos é a *Iniciativa*. Iniciativa é assim o primeiro ato de elaboração de uma norma, pertencendo ao Executivo, ao Legislativo e à população. Quer dizer, há que se ver, em primeiro lugar, quem está legitimado a iniciar o processo para a feitura da lei.

“A iniciativa é *geral* quando, concorrentemente, o Governador, qualquer Deputado, qualquer Comissão da Assembléia, qualquer Comissão da Assembléia ou os cidadãos puderem submeter ao Legislativo determinado Projeto.”

A Constituição de 1988 criou novo tipo de iniciativa - *a popular*. Dessa maneira, o povo pode ter a iniciativa de projetos de leis de interesses específicos da comunidade, através da manifestação de, pelo menos, 5% do eleitorado. Chama-se de *iniciativa popular*, porque é o próprio povo que oferece à Assembléia e projeto de lei, com vistas à sua transformação em lei.

“ Diz-se *iniciativa privativa* aquela que pertence a um titular determinado.

Iniciativa vinculada é aquela que cabe a titular determinado e é obrigatória, como, por exemplo, o projeto de lei orçamentária.”

“De conformidade com a Constituição, deixou de ser de iniciativa privativa do Poder Executivo a lei que autorize, crie ou aumente despesa pública. Desta feita, os projetos de leis nesse sentido tornaram-se de iniciativa geral, muito embora somente possam ser propostos se atendidas determinadas disposições orçamentárias”.

“ A Iniciativa é o ato pelo qual se propõe ao Legislativo a criação de uma lei. Em sendo manifestação de vontade emanada de autoridade competente, deve ser sempre ato escrito. O instrumento da iniciativa é o próprio projeto a ser submetido à apreciação do Plenário”.

PROJETOS DE INICIATIVA DO DEPUTADO

Compete a qualquer Deputado, ao Governador do Estado e aos eleitores, a iniciativa de apresentação de projetos de lei, observadas as condições estabelecidas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.

O chamado “*processo legislativo*” compreende a apresentação de emendas à Lei Orgânica, de Leis Complementares, de Leis Ordinárias, de Decretos Legislativos e de Resoluções.

Caberá à Constituição Estadual disciplinar não só a apresentação de suas emendas, como das demais “*leis*” citadas anteriormente, como ainda a forma de tramitação, prazos, etc.

Serão “Leis Complementares” aquelas que, como o próprio nome diz, vierem trazer matéria mais ampla e em *complementação* à própria Constituição Estadual

O Deputado poderá apresentar projeto de lei sobre toda e qualquer matéria de interesse comunitário e que não esteja prevista na competência privativa do Governador do Estado e da Mesa Diretora da Assembléia Legislativa.

Além da Constituição Federal, a Constituição Estadual estabelece os limites para a iniciativa legislativa do Deputado, evitando-se assim a aprovação da lei manifestamente inconstitucional, o que obrigará o Governador a vetá-la.

Observado o que dispõe a Constituição Estadual, serão de iniciativa exclusiva do Governador as leis que digam respeito aos cargos e funções na administração direta, nas autarquias, bem como na remuneração dos servidores, seu regime jurídico, forma de provimento e contratação, estabilidade e aposentadoria e aquelas relacionadas com auxílio e subvenção.

Nos projetos de lei de iniciativa exclusiva do Governo do Estado poderá o Deputado apresentar emendas (em qualquer das modalidades), exceto aquelas que digam respeito a aumento de despesas ou diminuição de receita.

Já há decisão judicial acolhendo emenda apresentada por Deputado a projeto de iniciativa do Governador versando sobre a remuneração de servidores estaduais, “desde que não haja elevação de despesa”.

Serão de iniciativa da Mesa Diretora os projetos de lei que disponham sobre dotações das verbas destinadas no orçamento estadual à Assembléia, bem como aquelas que disponham sobre os seus serviços administrativos, criação e alteração dos cargos, empregos e funções dos seus servidores, e ainda sobre a remuneração destes.

O Deputado, portanto, pode apresentar projetos sobre quaisquer matérias que não estejam na iniciativa exclusiva da Mesa Diretora da Assembléia e/ou do Governador do Estado..

LEIS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DA ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA

1. Criação de cargos ou funções na secretaria.
2. Criação, incorporação fusão e desmembramento de municípios.

LEIS DE INICIATIVA EXCLUSIVA DO GOVERNADOR

- 1, Criação e extinção de cargos na administração direta e autárquica
2. Criação de secretarias de Estado
3. Organização da Procuradoria Geral e da Defensoria Pública do Estado
4. Regime jurídico dos servidores públicos.
5. Efetivo da Polícia Militar.
6. Criação, alteração ou supressão de cartórios notariais e de registros públicos.

Prazos

Partindo a iniciativa do Governador do Estado, poderá ele solicitar que a sua *mensagem* seja apreciada e deliberada com *urgência*.

Sendo com prazo o projeto enviado pelo Executivo, a Assembléia deverá observar o respectivo lapso temporal para aprovar ou rejeitar a matéria, sob pena de ser ela incluída na Ordem do Dia, sobrestando as demais deliberações em tramitação.

Se o Governador solicitar a apreciação do seu projeto dentro de determinado prazo, a ele estará vinculada a Assembléia Legislativa. Caso não haja a referida solicitação, a Assembléia estará desvinculada de cumprir qualquer prazo. Nesse particular a Constituição Federal abriu o chamado *decurso de prazo*, pelo qual os projetos com prazo não apreciados, eram tidos por aprovados. Note-se que os prazos não correm durante o recesso parlamentar, nem são aplicáveis às Codificações. Quer dizer que toda matéria que seja objeto de *códigos* não poderá haver assinalação de prazo. Assim, não pode haver prazo para a matéria relativa ao *Código de Obras*, por exemplo.

O prazo começa a fluir a partir do momento em que o projeto de lei é protocolado ou recebido na Secretaria Geral da Mesa Diretora, excluindo-se o dia do

começo e incluindo-se o dia final., podendo ser prorrogado para o primeiro dia útil subsequente, quando o dia final cair em feriado ou final de semana.

REGIMENTO INTERNO

O Regimento Interno é o conjunto de normas que rege, disciplina e regulamenta o funcionamento da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA.

O Regimento Interno é a mola mestra da organização do Parlamento, constituindo o instrumento delineador das atribuições dos órgãos do Poder Legislativo. Nele estão contempladas as funções legislativas, administrativas, julgadoras e fiscalizadoras da Assembléia Legislativa. O Regimento Interno deve ser editado mediante resolução ou decreto legislativo, conforme dispuser a Constituição Estadual; de qualquer modo, dependerá sempre de aprovação do Plenário.

Trata-se, portanto, de um ato normativo de exclusiva competência da Assembléia Legislativa, não podendo, sob hipótese alguma, sofrer interferência, quer seja do Estado, quer seja do próprio Governador. O Regimento Interno é aprovado por meio de Resolução.

“Resolução é o ato legislativo de conteúdo concreto, de efeitos internos. É decisão político-administrativa do Plenário, não estando sujeita à iniciativa nem à sanção e promulgação do Chefe do Executivo, pois nascem e se concluem no Poder Legislativo”.

Não há que confundir, porém, Resolução de Plenário, que é ato legislativo de caráter político-administrativo, sujeito ao processo legislativo para sua elaboração, com Resolução da Mesa, que é mero ato administrativo de execução das funções desse órgão e, como tal, restrito aos seus serviços e respectivo pessoal”.

Fazer observar nas sessões as normas regimentais e interpretar o Regimento Interno é atribuição normal do Presidente da Casa Legislativa. Toda dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição, considera-se “questão de ordem”. Tendo em vista o grande valor jurídico contido no Regimento Interno, deverá o Deputado e o Assessor Parlamentar conhecê-lo integralmente, pois o seu cumprimento é condição primordial para o bom andamento dos trabalhos da Casa.

Desta maneira, o Regimento Interno da Assembléia Legislativa atem-se à sua estrutura organizacional interna, observando sempre o que dispuser a Constituição Estadual e, principalmente, alguns preceitos constitucionais. De um modo geral, caberá ao Regimento abranger os seguintes tópicos:

Da Assembléia Legislativa - funções, sede e instalação;

Dos Órgãos da Assembléia Legislativa - Mesa Diretora, funções da Mesa e suas modificações; competência da Mesa; atribuições específicas dos membros da Mesa; Plenário; Comissões; finalidades das Comissões e suas modalidades; formação das

comissões e suas modificações; funcionamento e competência das Comissões Permanentes;

Dos Deputados - exercício do mandato; interrupção e suspensão do exercício do mandato e das vagas; liderança parlamentar; incompatibilidades e impedimentos; remuneração dos Deputados;

Das Proposições e da sua Tramitação - modalidades de proposição e de sua forma; proposições em espécie; apresentação e retirada da proposição e tramitação das proposições;

Das Sessões da Assembléia Legislativa - sessões em geral; sessões ordinárias; sessões extraordinárias e sessões solenes;

Das Discussões e Deliberações - discussões; disciplina dos debates e deliberações;

Da Elaboração Legislativa Especial e dos Procedimentos de Controle - elaboração legislativa especial; orçamentos; codificações; procedimento de controle; julgamento das contas; processo cassatório; convocação dos Secretários Municipais e processo destitutivo;

Do Regimento Interno e da Ordem Regimental - questões de ordem; precedentes e divulgação do Regimento e sua reforma;

Da Gestão dos Serviços Internos da Assembléia Legislativa

É sempre bom repetir que o Regimento Interno deve cuidar de observar determinados preceitos contidos na Constituição do Brasil, principalmente os seguintes:

- a sessão legislativa não será interrompida sem a aprovação do projeto de lei de diretrizes orçamentárias;
- na constituição da Mesa e de cada Comissão é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares que participam da Casa;
- salvo disposição contrária contida na Constituição do Brasil, as deliberações da Assembléia Legislativa serão tomadas por maioria de votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

LEGISLATURA

Denomina-se legislatura o período das atividades da Assembléia que vai desde a posse dos Deputados até o término dos seus mandatos. Aliás, a própria Constituição do Brasil determina que o mandato de Deputado terá a duração de quatro anos, bem como a legislatura estadual. Portanto, o tempo de mandato do Deputado está intimamente ligado ao tempo de duração da legislatura.

É bastante importante saber corretamente o tempo de duração da legislatura, já que a remuneração do Governador, do Vice-Governador e dos próprios Deputados será fixada pela Assembléia Legislativa para vigorar no período subsequente.

SESSÃO LEGISLATIVA

Sessão legislativa é o período anual de reunião da Assembléia Legislativa. Quatro sessões legislativas compõem cada legislatura.

Em âmbito federal, o Congresso Nacional reunir-se-á, anualmente, de 15 de fevereiro a 30 de junho, e de 1º de agosto a 15 de dezembro. No âmbito estadual, a Constituição Estadual poderá estabelecer os segmentos de distribuição desses dois períodos legislativos. Note-se que o primeiro período legislativo vai de 15 de fevereiro a 30 de junho, e o segundo inicia-se em 1º de agosto e termina em 15 de dezembro.

As reuniões marcadas para as datas mencionadas, quando recaírem em sábados, domingos ou feriados, serão transferidas para o primeiro dia útil subsequente.

Além disso, em decorrência de mandamento constitucional, a sessão legislativa não será interrompida sem que seja aprovado pela Assembléia Legislativa o projeto de lei de diretrizes orçamentárias, o qual tem como objetivo definir metas que o Governo deverá cumprir com a execução do programa de trabalho determinado pelo planejamento local e do projeto de Orçamento, conforme vem decidindo o Supremo Tribunal Federal.

RECESSO PARLAMENTAR

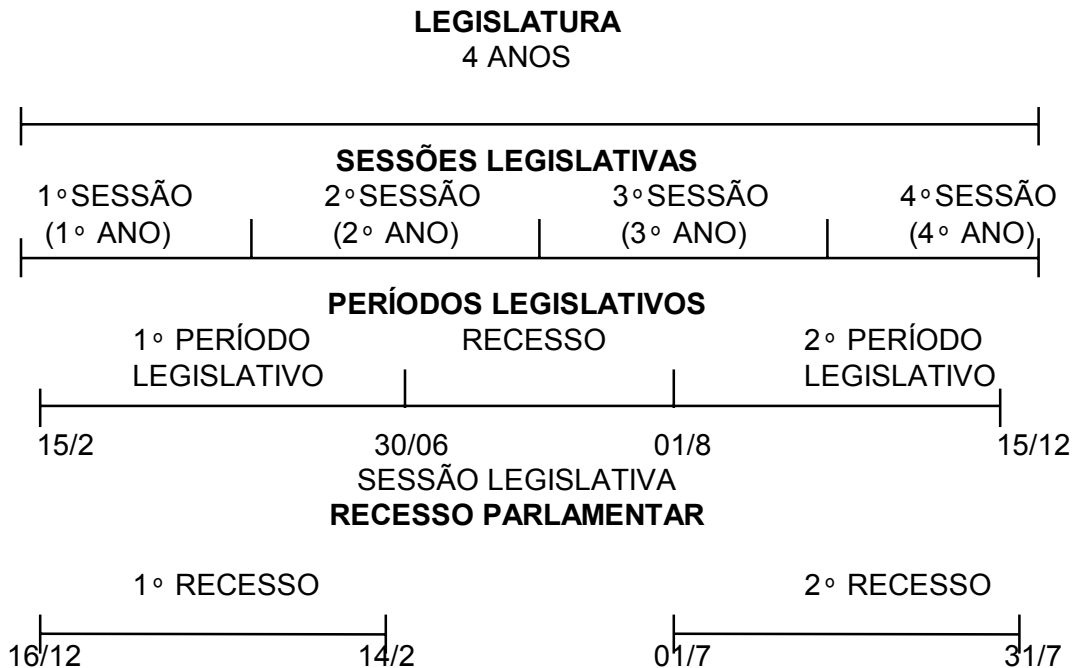
O recesso parlamentar ocorre quando há paralisação momentânea dos trabalhos legislativos. Decorre entre uma e outra sessão legislativa (16 de dezembro a 14 de fevereiro), bem como entre o primeiro e segundo períodos legislativos (1º a 31 de julho). Pode também ocorrer durante o curso do ano, em razão de pequenas paralisações dos trabalhos legislativos, como, por exemplo, durante os festejos carnavalescos, a Semana Santa, etc.

No período de recesso não funcionam o Plenário e as Comissões, salvo as de Inquérito ou as Especiais, se assim dispuser o Regimento Interno, pois que estas deverão dar continuidade a seus trabalhos. Entretanto, isto não significa dizer que a Assembléia estará quase que totalmente fechada, pois a sua estrutura administrativa funcionará normalmente, apenas com um ritmo de trabalho reduzido. Da mesma forma, as atividades da Mesa Diretora não poderão ser totalmente interrompidas.

Geralmente, aproveita-se o período de recesso para a execução de reformas nas instalações em que a Assembléia Legislativa desenvolve os seus trabalhos, bem como procura-se melhorar e modernizar o seu sistema organizacional administrativo.

Durante o recesso parlamentar haverá uma comissão representativa da Assembléia, cuja composição reproduzirá, tanto quanto possível, a proporcionalidade da representação partidária eleita pela Assembléia na última sessão ordinária do

período legislativo, com atribuições definidas no Regimento Interno. Para melhor compreensão, apresentamos o esquema:



SESSÕES ORDINÁRIAS E EXTRAORDINÁRIAS

As sessões ordinárias são aquelas que se realizam em dias e horários predeterminados no Regimento Interno. Nessas sessões são discutidas e resolvidas as matérias normais e rotineiras da Casa Legislativa.

A sessão ordinária obedece a um esquema próprio de realização previsto no Regimento Interno, que segue, de maneira geral, as especificações descritas a seguir:

- Na composição da Mesa Diretora para abertura dos trabalhos, o Secretário verifica se há número legal de Deputados para que se possa dar início à sessão. Caso não haja número legal, o Presidente, dentro do prazo de tolerância, fará lavrar ata pelo Secretário, consignando os nomes dos Deputados e após isso declarará prejudicada a sessão. Havendo número legal, o Presidente anunciará a abertura dos trabalhos, cabendo ao Secretário ler a ata da sessão anterior, geralmente considerada automaticamente aprovada, bem como os demais documentos (projetos, pareceres, correspondência, etc.). Feito isso, caberá ao Presidente despachar os documentos, dando-lhes o competente destino.

- Inicia-se a fase denominada Expediente, que destina-se a comunicações, comentários, discursos do Deputado sobre assunto de sua livre escolha, em período limitado de tempo, de conformidade com o Regimento.
- Encerrada essa fase, o Presidente passa à Ordem do Dia, que constitui o elenco de matérias que serão submetidas ao Plenário da Assembléia Legislativa durante o período restante da sessão, sendo que a organização de sua pauta deverá obedecer aos critérios também dispostos no Regimento. Nada impede que o Regimento Interno subdivida a fase chamada Expediente em Pequeno e Grande Expedientes.

Note-se que os períodos de sessões ordinárias são improrrogáveis, salvo a hipótese de convocação extraordinária da Assembléia, como examinaremos a seguir.

Com efeito, as sessões extraordinárias são aquelas que se realizam mediante a convocação pelo Governador, pelo Presidente da Assembléia Legislativa ou, ainda, por requerimento da maioria de seus membros. Todavia, tal convocação somente será feita em caso de urgência ou interesse público relevante, e a Assembléia somente poderá deliberar sobre as matérias para as quais foi convocada. Sendo assim, não poderá a Assembléia deliberar sobre assuntos estranhos à sua convocação.

É importante destacar que o ritual de convocação dos Deputados deve ser seguido à risca, na forma estabelecida pelo Regimento Interno, sob pena de não obrigá-los a comparecer à referida sessão. De resto, aplicar-se-ão às sessões extraordinárias, quanto à forma, os mesmos procedimentos observados para as sessões ordinárias.

SESSÕES ESPECIAIS, PÚBLICAS E SECRETAS

A sessão especial ou solene é destinada a comemorações ou homenagens, de qualquer espécie, e é realizada após o encerramento da sessão ordinária.

Como a sessão solene se reveste de certa informalidade, é dispensável a fase de Expediente, bem como a Ordem do Dia. Da mesma forma, não deve ater-se a horário predeterminado para seu encerramento. De outra parte, poderão usar da palavra, além do autor da homenagem ou outro, o Deputado que for indicado pelo Plenário como orador oficial da cerimônia, as lideranças partidárias e, naturalmente, as pessoas homenageadas, podendo, entretanto, ser vedada a inscrição ou pedido de fala “pela ordem”, se assim estabelecer o Regimento.

Por outro lado, a sessão secreta tem como finalidade dar conhecimento ao Plenário da Assembléia de fato ou ocorrência de sua economia interna ou externa, quando o sigilo é necessário à preservação do decoro parlamentar. Portanto, pela sua própria natureza, a sessão secreta constitui uma exceção à regra de publicidade. Geralmente a Assembléia a realizará mediante convocação do seu Presidente, quando requerida pela maioria dos Deputados, por solicitação de qualquer Comissão, por requerimento de qualquer Deputado e por deliberação do Plenário.

Iniciada a sessão secreta, o Plenário da Assembléia decidirá se o objetivo proposto deverá continuar a ser examinado secretamente; caso contrário, a sessão será pública.

Ao Secretário da Assembléia compete lavrar a ata da sessão secreta, que, lida na mesma sessão, será assinada pela Mesa Diretora, depois lacrada e arquivada. Antes de seu encerramento, a Assembléia resolverá se os debates e a matéria decidida deverão ou não ser publicados total ou parcialmente.

Finalmente, não poderão assistir à sessão secreta pessoas estranhas e até mesmo servidores da Casa, cabendo ao Presidente da mesma expedir ordem para que sejam totalmente desocupadas as dependências do Parlamento.

LÍDER DA BANCADA

Bancada é o conjunto de Deputados que integram uma determinada representação partidária.

Líder da Bancada é o porta-voz de uma representação partidária e o intermediário entre esta e os órgãos da Assembléia Legislativa. As representações partidárias deverão indicar à Mesa Diretora, antes do início da sessão legislativa, os respectivos líderes e vice-líderes, de acordo com as normas regimentais, ou na ausência dessas, pelo modo que julgarem conveniente.

É praxe na maioria dos Regimentos Internos que, enquanto não for feita a indicação, a Mesa poderá considerar como líder e vice-líder os Deputados mais votados da bancada, respectivamente ou. No caso do nosso Regimento Interno, havendo apenas dois Deputados na Bancada de um Partido, o mais idoso será o Líder.

São *atribuições do Líder*, dentre outras, representar a sua bancada partidária, falando pela ordem, dirigindo à Mesa comunicações relativas à sua Bancada, Partido ou Bloco Parlamentar e encaminhar a votação de qualquer proposição sujeita à deliberação do Plenário, para orientar sua Bancada.

É oportuno ressaltar que as lideranças partidárias não impedem que qualquer Deputado se dirija ao Plenário pessoalmente, desde que observadas as restrições constantes do Regimento Interno da Casa.

Geralmente, os Regimentos Internos estabelecem que as lideranças partidárias não poderão ser exercidas por membros da Mesa.

Por fim, é da competência do líder da bancada coordenar a atuação dos companheiros nos trabalhos legislativos, bem como expressar a orientação partidária sobre as matérias de cunho político.

QUESTÃO DE ORDEM

Questão de Ordem é um instrumento importante nos trabalhos legislativos que é articulado quando há dúvida, obscuridade ou omissão na interpretação do Regimento Interno da Assembléia. Deve ser formulada pelo Deputado com clareza, fazendo a indicação dos dispositivos regimentais que se pretende esclarecer e invocando outros que servirão de apoio a seu fundamento.

Não há rigidez quanto à fase de sua formulação, ou seja, poderá ser proposta em qualquer etapa da sessão. Porém, no curso da Ordem do Dia, a Questão de Ordem deverá ater-se à matéria objeto de discussão e votação.

É uma das atribuições específicas do Presidente da Assembléia resolver de maneira soberana as Questões de Ordem, não sendo lícito a qualquer Deputado opor-se à decisão proferida ou criticá-la, na sessão em que for requerida. O Deputado insatisfeito poderá interpor recurso da decisão, o qual será encaminhado à Comissão competente para exarar parecer, que por sua vez será posteriormente submetido ao Plenário, na forma que o Regimento estabelecer.

A rigor, a Questão de Ordem pode ser geral, quando ela é provocada em qualquer etapa da sessão, ou específica, quando se referir expressamente à matéria que está sendo objeto de discussão ou em votação.

Outro aspecto importante que se deve destacar é o fato de que as decisões proferidas nas Questões de Ordem geram uma espécie de jurisprudência. Por essa razão devem ser registradas e cadastradas, a fim de que possam ser utilizadas como material informativo que, sem dúvida, servirá como instrumento aperfeiçoador do Regimento Interno.

DISCUSSÃO

Discussão é a fase de debate da proposição em Plenário ou em qualquer Comissão, antes de se passar à deliberação sobre a mesma. Compete ao Regimento Interno da Casa Legislativa estabelecer critérios minuciosos sobre a organização dos debates, tais como:

- alternância de oradores, favoráveis ou contrários à matéria que esteja sendo posta em deliberação;
- rodízio de Deputados, em consonância com a colaboração que deram ao texto objeto da discussão;
- limitação partidária, ou seja, inscrição de certo número de Deputados de cada partido;
- disciplina dos debates;

- indicação das matérias que não estejam sujeitas à discussão;
- indicação das proposições que terão uma, duas ou três discussões, etc.

Quanto à pluralidade de turnos de discussão, entendemos que toda deliberação negativa se faz preponderante e ocasiona a rejeição do projeto, independentemente do momento em que venha a ser expressada, mesmo prejudicando a continuidade dos trabalhos legislativos.

APARTES

Aparte é a interrupção do orador para indagação ou esclarecimento sobre a matéria em debate. Os apartes devem ser colocados em termos corteses e não podem exceder o tempo estabelecido no Regimento Interno. Da mesma forma, não se deve permitir apartes paralelos, sucessivos ou sem a devida licença do orador.

Com efeito, é oportuno registrar que compete ao Presidente da Casa Legislativa disciplinar os apartes concedidos, advertindo todos aqueles que incidirem em excessos.

VOTAÇÃO

Votação é o ato legislativo através do qual o Plenário da Assembléia manifesta soberanamente a sua vontade deliberativa. Em geral, considera-se qualquer matéria em fase de votação a partir do momento em que o Presidente da Casa Legislativa dá por encerrada a fase de discussão. Logo, a votação ocorre imediatamente após a discussão.

Como a votação resulta do direito pessoal de voto que detém o Vereador, na plenitude do mandato parlamentar que lhe foi outorgado pelos seus eleitores, temos como condenável a prática do voto coletivo de partidos, bancadas e o denominado “voto de liderança”. Da mesma forma, entendemos que o Deputado não poderá escusar-se de votar, quando presente à sessão.

Normalmente, o Presidente da Câmara ou aquele que vier a substituí-lo só terá voto na eleição da composição da Mesa Diretora quando a matéria exigir quorum qualificado de dois terços, quando ocorrer empate na votação e em outros casos previstos em lei.

Existem três espécies de processos de votação:

- simbólico;
- nominal;

- secreto.

O processo simbólico de votação consiste na simples contagem dos votos favoráveis e contrários apurados pela Mesa. O procedimento comumente adotado é o seguinte: o Presidente da Mesa convidará os Deputados que estiverem de acordo com a proposição a permanecerem sentados e os que forem contrários a se levantarem, procedendo-se em seguida à necessária contagem de votos e à proclamação do resultado.

O Regimento Interno poderá admitir que, imediatamente após o anúncio do resultado pelo Presidente, qualquer Deputado, se julgar conveniente, peça a verificação da votação simbólica. Acolhido o pedido, caberá ao Presidente novamente solicitar aos Deputados que estiverem de acordo com a aprovação da matéria que permaneçam sentados e aos que não estiverem de acordo que se levantem. Feito isso, competirá ao Secretário proceder à contagem de votos, a fim de se confrontar o resultado obtido com o da primeira votação.

Quanto ao processo de votação nominal, será executado com base na listagem de presença dos Deputados, que serão chamados pelo Secretário da Mesa e responderão *sim*, caso sejam favoráveis, ou *não*, se forem contrários à matéria em votação.

O Secretário, ao proceder à chamada, anotarás as respostas na referida listagem, repetindo em voz alta o nome e o voto de cada Deputado. Terminada essa fase, será feita a verificação dos Deputados cuja ausência tenha sido constatada com o objetivo de se proceder a uma segunda e última chamada daqueles que ainda não se manifestaram.

Concluída a votação, o Presidente proclamará seu resultado, determinando a leitura dos nomes dos Edis que tenham votado *sim* e dos que tenham votado não. Caso ocorra empate, caberá ao Presidente que estiver dirigindo os trabalhos legislativos desempatar a votação.

O processo de votação por escrutínio secreto dar-se-á por ocasião da apreciação de veto apostado pelo Governador ou nas hipóteses que o Regimento Interno contemplar. A votação secreta será realizada com a utilização de cédulas, fazendo-se a chamada dos Deputados por ordem alfabética, sendo admitidos a votar os que comparecerem antes de encerrada a votação.

À medida que forem sendo chamados, os Deputados receberão a sobrecarta devidamente rubricada pelo Presidente, e nela colocarão seu voto, depositando-a em seguida, na urna específica. Terminada essa etapa, o Presidente convidará dois escrutinadores, se possível de bancadas diferentes, para procederem à apuração, depois do que deverá proclamar o resultado, com base no Boletim de Apuração.

Finalmente, registre-se que, exceto na votação por escrutínio secreto, é permitido ao parlamentar justificar o seu voto, declarando o motivo que o levou a manifestar-se contrário ou favoravelmente à matéria votada. Todavia, tal justificativa somente poderá ocorrer de uma só vez, depois de concluída integralmente a votação de toda a matéria.

ATAS

Em cada sessão da Assembléia Legislativa lavrar-se-á uma ata dos trabalhos legislativos, que conterà, de modo sucinto, os assuntos tratados e deverá ser submetida ao Plenário da Casa. De maneira geral, a ata deve conter os nomes Deputados presentes e ausentes na sessão, bem como uma exposição resumida do que nela ocorreu.

Caso o Regimento Interno faculte ao Deputado, poderá ser transcrita na ata a declaração de seu voto, sempre em termos concisos e conforme as disposições regimentais. O Deputado poderá também pedir a impugnação ou ratificação do texto da ata, cabendo ao Plenário decidir a respeito.

Aprovada a ata, deverá ela ser assinada pelo Presidente, pelo Vice-Presidente e pelos respectivos Secretários da Mesa Diretora.

COMISSÕES PERMANENTES E ESPECIAIS

Comissões são órgãos técnicos da Assembléia Legislativa constituídos de, pelo menos, três membros em caráter permanente ou transitório, que se destinam a elaborar estudos e emitir pareceres especializados, bem como realizar investigações ou representar a Assembléia.

As chamadas Comissões Permanentes ou Legislativas são aquelas que se destinam a estudar as proposições e os assuntos atribuídos a seu exame, manifestando sobre eles sua opinião para orientação do Plenário da Assembléia, através de pareceres específicos. Nada impede que o Regimento Interno possa criar inúmeras comissões técnicas, mas algumas são essenciais e indispensáveis. Entre tais, destacamos as seguintes, cuja denominação poderá variar:

- **Comissão de Constituição, Legislação e Redação**, que tem como competência específica opinar sobre o aspecto constitucional, legal e regimental das proposições, bem como analisá-las quanto ao conteúdo gramatical, de modo a adequá-las ao bom vernáculo;
- **Comissão de Finanças, Orçamento e Fiscalização Financeira**, a quem compete opinar sobre proposições referentes a matéria tributária, abertura de créditos, empréstimos públicos, dívida pública e outras que, de forma direta ou indireta, alterem a receita ou a despesa municipal; opinar sobre a proposta orçamentária do Estado, sugerindo ou promovendo as modificações necessárias, e sobre as emendas que lhe forem apresentadas; opinar sobre as proposições que fixarem ou atualizarem os vencimentos e salários dos servidores estaduais; elaborar a redação final do projeto de lei orçamentária; opinar sobre o processo de tomada ou prestação de contas do Governador;
- **Comissão de Serviços Públicos**, que opinará sobre as proposições referentes a educação, saúde, contratos em geral, obras públicas, pessoal, etc.

De outra parte, as Comissões denominadas Especiais são aquelas que se destinam a elaboração e apreciação de estudos de questões municipais e à tomada de posição da Câmara em outros assuntos de reconhecida relevância. Tais Comissões têm o caráter transitório e geralmente são de três espécies:

- Comissão de Estudo;
- Comissão de Inquérito;
- Comissão de Representação.

As **Comissões de Estudo** são formadas para estudo mais apurado das matérias submetidas à Câmara, que demandam uma pesquisa técnica ou adoção de mecanismos próprios, incompatíveis com a rotina legislativa normalmente utilizada na Casa.

Já as **Comissões de Inquérito**, que têm poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, além de outros previstos no Regimento Interno, são criadas mediante requerimento de um terço dos membros da Casa para apuração de fato determinado e por prazo certo. Suas conclusões, se for o caso, são encaminhadas para o Ministério Público, para que este promova a responsabilidade civil ou criminal dos infratores.

As **Comissões de Representação**, por sua vez, têm por finalidade representar a Edilidade em atos externos, de caráter social, bem como durante o período de recesso da Assembléia. Nesse último caso, a Comissão reproduzirá, se possível, a proporcionalidade da representação partidária eleita pela Casa na última sessão ordinária do período legislativo, com atribuições definidas no Regimento Interno, conforme já mencionamos no tópico anterior.

É oportuno repetir que, por força de dispositivo constitucional, na composição de cada Comissão, seja ela permanente ou temporária, é assegurada, tanto quanto possível, a representação proporcional dos partidos ou dos blocos parlamentares da Casa Legislativa.

De resto, ainda com o respaldo da Constituição do Brasil, são atribuições das Comissões, em razão da matéria de sua competência:

- discutir e votar projetos de leis que dispensam, na forma regimental, a competência do Plenário, salvo com recurso de um décimo dos membros da Casa;
- iniciar os projetos de leis;
- realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;
- convocar Secretários Estaduais para prestar informações sobre assuntos inerentes a suas atribuições;

- acompanhar, junto ao Governo, os atos de regulamentação, velando por sua completa adequação;
- receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;
- acompanhar, junto ao Governo, a elaboração de proposta orçamentária, bem como a sua posterior execução;
- solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;
- apreciar programas de obras e planos estaduais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer.

Como se vê, ampliou-se em muito a competência das Comissões, fortalecendo-as, razão pela qual acreditamos que haverá uma maior disputa para compô-las.

PARECERES

Pareceres são os pronunciamentos das Comissões sobre assuntos submetidos a seu exame, emitidos com observância das normas estipuladas pelo Regimento Interno da Casa Legislativa.

Devem ser apresentados, em regra, por escrito e em termos explícitos. Admite-se, porém, que o parecer seja proferido verbalmente, nas hipóteses em que, por exemplo, a proposição tenha o caráter urgente e o Regimento permita a redução de prazos e demais formalidades. Deve ser redigido pelo relator designado na Comissão para a análise da matéria. Em sua conclusão, pode suscitar preliminares quanto à constitucionalidade e à legalidade da proposição, bem como julgar conveniente a manifestação de outra Comissão.

Em geral, o parecer é composto de três partes:

- relatório em que se fará exposição da matéria em exame;
- voto do relator em termos sintéticos, com a sua opinião sobre a conveniência ou rejeição, total ou parcial, da matéria, ou sobre a necessidade de dar-lhe substitutivo ou oferecer-lhe emendas;
- conclusão, com a assinatura dos Deputados que votarem contra ou a favor.

LICENÇA DE DEPUTADO

Compete à Constituição Estadual, observados alguns princípios estabelecidos na Constituição Federal, consignar como sendo uma prerrogativa do Deputado o pedido de licença por motivo de doença, ou para tratar, sem remuneração, de

interesse particular, desde que, nesse caso, o afastamento não ultrapasse 120 dias por sessão legislativa. E, ainda, para investir-se no cargo de Secretário Estadual..

Todavia, na hipótese de o legislador estadual omitir-se na adoção dessa medida, poderá a Assembléia deliberar a respeito, fazendo-o através de resolução ou decreto legislativo, conforme dispuser o Regimento Interno.

SUPLÊNCIA

Conforme estabelece a legislação eleitoral, os lugares conquistados em cada partido serão daqueles que alcançarem um número maior de votos. Por conseguinte, os demais candidatos que não obtiverem um lugar na Assembléia Legislativa serão proclamados suplentes, classificando-se de acordo com a quantidade de votos obtidos, na ordem decrescente em relação ao último Deputado eleito.

A convocação dos suplentes dar-se-á nos seguintes casos:

Vaga

Na hipótese de o Deputado titular não tomar posse do mandato, dentro do prazo legal; na hipótese de o Deputado titular ter declarado a perda do seu mandato, tê-lo extinto, ou se a ele renunciar ou, ainda, vier a falecer.

Licença

Na hipótese de o Deputado titular licenciar-se por motivo de doença, ou para tratar de interesse particular, sem remuneração.

Afastamento

Na hipótese de o Deputado titular incorporar-se compulsoriamente às Forças Armadas, independentemente de consentimento do Plenário, ao contrário do que ocorre com os Senadores e Deputados Federais e Estaduais; na hipótese de o Deputado titular ser interdito provisoriamente na função, como medida cautelar imposta, no curso do processo, pelo Juiz criminal.

Impedimento

Na hipótese de o Deputado titular oferecer denúncia contra o Chefe do Executivo, como incurso em crime de responsabilidade, nos termos da legislação específica.

Em qualquer caso de vacância do mandato de Deputado, o Presidente da Assembléia convocará imediatamente o respectivo suplente, obedecido o critério de precedência na ordem decrescente dos votos recebidos. Assim, o suplente convocado deverá tomar posse dentro do prazo legal, a contar do conhecimento de sua convocação. Todavia, não havendo suplente, o Presidente comunicará o fato ao Tribunal Regional Eleitoral para o efeito de eleições suplementares.

Vale a pena ressaltar que somente após a sua posse no mandato o suplente passará a ter as prerrogativas, atribuições e impedimentos ou incompatibilidades decorrentes da titularidade do mandato de Deputado. Entretanto, como a eleição para o cargo na Mesa Diretora ou em Comissão tem o caráter personalíssimo, não é admissível que suplente seja alçado a cargo, na Mesa ou em Comissão, anteriormente ocupado pelo Deputado substituído. Em outras palavras, o suplente substituirá o Deputado titular no Plenário da Assembléia, mas não para cargos especiais para os quais este fora eleito e designado pessoalmente pelos seus pares.

Finalmente, o suplente poderá ser renunciar à suplência mediante carta de renúncia, que deverá ser entregue à Mesa Diretora, de acordo com o que o Regimento estabelecer. Da mesma forma, perderá a suplência o suplente que não tomar posse dentro do prazo previsto na legislação incidente.

TEMPO DE SERVIÇO

O tempo de serviço público federal, estadual ou municipal será integralmente computado, para o efeito de aposentadoria, seja em períodos contínuos ou descontínuos. Para tanto, o órgão de pessoal competente deverá proceder à averbação, na ficha cadastral do servidor, do tempo de serviço público prestado à União, aos Estados, aos Municípios e às respectivas autarquias.

O exercício de mandato eletivo é, inegavelmente, serviço público. Logo, é irrecusável a sua contagem. Porém, até aqui, estamos cogitando de tempo de serviço público em mandato eletivo coincidente com o de exercício de cargo, função ou emprego público.

Quando há essa coincidência, e em se tratando de Deputado, aplica-se a regra constitucional segundo a qual o servidor, investido no seu mandato, não pode acumular o mesmo com cargo, função ou emprego público por inexistir compatibilidade de horários, mas contará o tempo de exercício da deputação para todos os efeitos legais, salvo promoção por merecimento.

Entretanto, se o Deputado puder acumular as duas situações, o tempo de serviço não poderá obviamente ser computado cumulativamente. Em outras palavras, de modo algum seria possível somar o exercício de cargo, função ou emprego público com o exercício paralelo de Deputação, objetivando a duplicação do tempo de serviço situado numa mesma faixa temporal.

FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA E ORÇAMENTÁRIA

Por força do que estabelece a Constituição Federal, a fiscalização financeira e orçamentária do Estado será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Estadual. Determina, ainda, que o controle externo será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ressaltando, porém, que o parecer prévio sobre as contas do Governador somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Assembléia Legislativa.

Quanto ao procedimento de controle do julgamento das contas apresentadas pelo Governador, caberá ao Presidente da Assembléia, após o recebimento do referido parecer prévio, distribuir tantas cópias do mesmo quantas forem necessárias a todos os Deputados, remetendo o processo principal à Comissão competente, para que esta apresente o seu pronunciamento dentro do prazo regimental, acompanhado do projeto de decreto legislativo ou resolução, aprovando ou rejeitando as contas, se for o caso. Poderá qualquer Deputado, nessa fase, solicitar por escrito informações sobre determinados itens constantes da prestação de contas à Comissão Permanente, podendo esta, se julgar necessário, realizar diligências e vistorias externas, assim como, mediante entendimento com o Chefe do Executivo, ter acesso e examinar quaisquer documentos existentes na sede do Poder Executivo.

Na hipótese de ser a deliberação da Assembléia desfavorável ao parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas deverá o ato conter os motivos da discordância, cabendo à Mesa comunicar ao mencionado Tribunal o resultado da votação.

É oportuno ressaltar que as contas do Estado ficarão, durante o período de 60 dias, anualmente, à disposição dos contribuintes, para exame e apreciação. Qualquer cidadão pode questionar a legitimidade da prestação de contas, nos termos da lei municipal.

Observe-se que a aprovação das contas do Governador somente tem o dom de convalidar as irregularidades administrativas, caso tenham ocorrido, e não as infrações penais porventura existentes, as quais serão julgadas sempre pelo Poder Judiciário. Portanto, mesmo que sejam aprovadas ou rejeitadas as referidas contas, o Chefe do Executivo estará sempre sujeito a julgamento na esfera criminal pelos crimes que acaso tenha cometido.

Note-se que se as contas do Governador forem rejeitadas, serão imediatamente remetidas ao Ministério Público, na forma regimental, para que seja oferecida a denúncia contra aqueles que lesaram o erário público, se assim ficar constatado. Neste caso, deverá o Plenário da Assembléia requerer, administrativa ou judicialmente, a devida reposição do dinheiro público e, inclusive, promover a responsabilização político-administrativa do Prefeito.

Quanto ao controle interno, os Poderes Legislativos e Executivo o manterão, de forma integrada, objetivando a avaliação de:

- cumprimento das metas previstas no plano plurianual e programas de Governo;
- comprovação da legalidade e avaliação dos resultados, quanto à eficácia e à eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da Administração Estadual, bem como da aplicação dos recursos públicos por entidades de direito privado;
- exercício dos controles das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres do Município;
- apoio ao controle externo no exercício de sua missão institucional.

De resto, qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei municipal, observados os princípios contidos na Constituição do respectivo Estado, denunciar irregularidades ou abusos perante o Tribunal de Contas do referido Estado.

TRIBUNAL OU CONSELHO DE CONTAS

Como já examinamos no tópico anterior, o controle externo a cargo da Assembléia Legislativa será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado. Observando o princípio constitucional da adaptabilidade ou simetria de formas, destacamos, a seguir, as principais atribuições do mencionado órgão:

- apreciar contas prestadas anualmente pelo Prefeito, mediante parecer prévio a ser elaborado;
- julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da Administração direta ou indireta, inclusive das fundações, empresas públicas, autarquias e sociedades instituídas ou mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daquelas que ocasionaram a perda ou extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo à Fazenda Estadual;
- realizar inspeções e auditorias de natureza financeira, contábil, orçamentária, operacional e patrimonial, inclusive quando for requerida pela Assembléia Legislativa, e por iniciativa de comissão técnica ou de inquérito;
- prestar as informações solicitadas pela Assembléia Legislativa, por iniciativa da Comissão competente, sobre a fiscalização contábil, financeira e orçamentária, operacional e patrimonial e, ainda, sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;
- aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao vulto do dano causado ao erário;
- fixar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;
- sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa;
- representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

A TÉCNICA LEGISLATIVA

TÉCNICA LEGISLATIVA

A função legislativa se traduz, como já vimos, na elaboração de normas pela Assembléia Legislativa. A Casa de Leis, ao *fazer leis*, observa regras e, para isso, se vale de uma técnica de feitura de normas. Antes, porém, de elaborar normas, é preciso observar se a Assembléia é *competente* para disciplinar o assunto, ou seja, é necessário verificar se a matéria a ser regulada pela via legislativa está inserida dentre as competências estaduais. E não é só. É indispensável saber se, pertencendo a matéria ao estado, o ato deflagrador é ou não da própria Assembléia. Vale dizer, há de se verificar a quem pertence a *iniciativa*.

Constatada a *competência legislativa local*, verificada a *iniciativa*, o projeto está em condições de tramitar.

“ A técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exeqüíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei”. (op.cit. CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa*, Del Rey, Belo Horizonte, 1993).

A técnica de sua redação envolve dois aspectos básicos: a) a *apresentação formal*; b) *apresentação material*.

A *apresentação formal* dis respeito às partes da lei, à correção da linguagem, à precisão terminológica, à simplicidade, à concisão; enfim, à redação propriamente dita.

A *apresentação material* refere-se à distribuição do assunto, por livros, títulos, capítulos, seções, artigos, parágrafos, incisos e alíneas. Para que o texto se apresente sistematizado logicamente, o redator da lei, desde o projeto, deve fixar bem o que pretende regular, cuidando para que não se incluam dispositivos contraditórios, confusos ou incoerentes.

A linguagem deve ser simples e fácil, sendo de lembrar que as leis são feitas para reger condutas humanas e, por isso, devem ser de fácil entendimento pelo povo “.

A Apresentação Material da Lei é a distribuição do assunto no texto da lei.

Segundo os especialistas no assunto são estas as regras básicas sobre a distribuição do assunto no texto de uma lei. A matéria deve ser assim sistematizada:

LIVROS -----Conjunto de TÍTULOS
TÍTULOS----- Conjunto de CAPÍTULOS
CAPÍTULOS----- Conjunto de SEÇÕES
SEÇÕES-----Conjunto de ARTIGOS.

A Apresentação Formal da Lei - Partes da Lei

Uma lei (assim como a Resolução, o decreto legislativo, a medida provisória, a lei delegada e a lei complementar) compreende as seguintes partes: a) *Preâmbulo*; b) *Texto ou corpo da lei*; c) *Cláusula de encerramento*; d) *Fecho*.

Preâmbulo - é aquilo que precede ou aquilo que vem antes. É a parte inicial da lei que, embora não esteja incluída no seu texto, O preâmbulo tem a função de facilitar a absorção da lei pelos seus destinatários. Além disso, funciona como auxiliar de interpretação do texto, posto que nele se contém o respectivo valor jurídico da norma.

Na legislação brasileira moderna, segundo o Professor Américo Valério , o preâmbulo compreende:

Preâmbulo

Título

Epígrafe

Ementa ou Rubrica

Cláusula de Promulgação

- autoria e fundamento da autoridade;
- cláusula justificativa;
- ordem de execução.

Epígrafe é a parte superior do preâmbulo e tem como finalidade a qualificação dos atos na hierarquia ou escalonamento da ordem legislativa, permitindo a sua localização no tempo, bem como a revelação da categoria normativa a que pertence.

A Epígrafe nos revela a espécie de norma jurídica, seu número e sua data; a Ementa resume a matéria tratada no texto.

A Epígrafe revela o tipo de norma a que a espécie está a cuidar, bem como a sua respectiva localização temporal.

Modernamente, as leis são numeradas segundo a ordem de sua promulgação (Exemplo: Lei n. 357, de 4 de abril de 1997).

Exemplos de Epígrafes:

Emenda Constitucional nº 22, de 29 de junho de 1982

Lei Complementar nº 50, de 19 de dezembro de 1985

Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964

Lei Delegada nº 3, de 27 de fevereiro de 1967

Medida Provisória nº 11, de 3 de novembro de 1988

Resolução nº 1, de 15 de março de 1979 etc.

Ementa e *Rubrica* significam a mesma coisa: contém a síntese legal do ato veiculado, facilitando a rápida localização do ato normativo através de simples leitura. Ementa é, ainda, sumário, resumo, e deve ser concisa, clara e real.

Por vezes o ato legal que se edita cuida de mais de um assunto e, nesse caso, é necessário que a ementa discrimine o fato principal e se faça acresce a expressão “ e dá outras providências”.

Assim, por exemplo, pode haver ementas ou rubricas da seguinte ordem: “ Institui o Conselho estadual da Mulher e dá outras providências”.

Autoria e fundamento da autoridade

Autoria significa a mesma coisa que fundamento legal de autoridade, sendo a parte do preâmbulo onde se encontra a indicação do nome da autoridade que expediu o ato. Pelo preâmbulo a autoridade explicita a sua competência legal para expedir o ato normativo. Ao reverso, na assinatura, o que consta é o seu nome civil.

Desse modo, pela leitura do preâmbulo se sabe qual foi a pessoa civil, investida na função pública, que determinou a expedição do ato.

Exemplo:

“ O Governador do Estado do Rio de Janeiro
Faço saber que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono a seguinte Lei....”.

Consagrou-se que, em se tratando de atos emanados do poder Executivo, como é o caso dos decretos, a autoridade deve se valer da palavra *atribuição*, como se vê adiante:

“ O Governador do Estado do Rio de Janeiro, usando da **atribuição** que lhe confere o artigo.... da Constituição Estadual...”.

Somente a autoridade constituída pode promulgar a norma jurídica. Tratando-se de lei só o chefe do poder Executivo pode promulgá-la; na sua recusa caberá ao presidente do respectivo Poder legislativo - na União será o Presidente do Senado ou o Vice-Presidente, obrigatoriamente, no caso.

A Constituição da República, no artigo 66 e §§, estabelece os casos de sanção do projeto de lei e promulgação da lei.

Cláusula Justificativa

É a maneira pela qual se fundamenta o ato legal, no sentido de expressar as considerações e justificativas da autoridade que expede o ato. A cláusula justificativa se traduz nas chamadas *considerandas*, se corporificando pelas expressões considerando, tendo em vista, atendendo, dentre outras equivalentes. Exemplo:

“ O Governador do Estado do Rio de Janeiro
Considerando que o estado necessita regulamentar com urgência o Conselho dos Direitos da Criança e do Adolescente, criado pela Lei estadual . 1445, de 4 de abril de;

Considerando que a Lei..... etc. etc.

A *justificativa* é utilizada com maior incidência nos decretos normativos expedidos pelo Executivo e nas portarias, ao passo que as leis não exigem justificativas porque já integram a mensagem do projeto e, naturalmente, foram devidamente analisadas pelos parlamentares.

Em face do atual Texto Constitucional, a forma de justificativa poderá ser reavivada nas edições de medidas provisórias e, principalmente, nas leis delegadas, por consequência da delegação dada ao Executivo, através de resolução que deverá especificar seu conteúdo e os termos de seu exercício.

Ordem de Execução ou ordem de cumprimento é o dispositivo do preâmbulo que ordena e prescreve a força coativa da autoridade. Determinando que o ato legalmente expedido deve ser cumprido. Dito mandamento de execução se traduz por intermédio das expressões “ *decreta, resolve, faço saber*”, dentre outras equivalentes.

Técnica Legislativa é o conjunto de normas, regras e procedimentos que deverão ser observados pelos elaboradores dos atos jurídicos, visando a uniformização, estruturação, alteração e consolidação dos mesmos.

Preâmbulo é a parte inicial de uma norma legal. O preâmbulo serve para identificar os elementos constitutivos da norma de direito. A composição do preâmbulo contém: epígrafe; ementa ou rubrica; autoria e fundamento da autoridade; cláusula justificativa; ordem de execução.

Ordem de execução é a expressão imperativa pela qual a autoridade competente manifesta a sua vontade, no sentido de que o ato legal deva ser obrigatoriamente cumprido.

A ordem de execução pode ser explicitada através das seguintes expressões: “*Decreta*”, “*Resolve*”, “*Faço saber*”, etc.

Exemplos de Títulos de lei:

Epígrafe ----- - Lei nº 6.525, de 11 de abril de 1978

Ementa----- - Altera a redação do artigo 7º da Lei nº 6.223, de 14 de julho de 1975, que dispõe sobre a fiscalização financeira e orçamentária da União pelo Congresso Nacional.

ARTIGO

O artigo é o elemento básico da norma jurídica. É ele a unidade básica para a apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos, num texto normativo. Quer-se

dizer que o texto (o corpo) da lei (ou do ato normativo) vem expresso de maneira desdobrada, veiculando-se por unidades a que chamamos de artigos.

Artigo, em sentido geral, significa parte, trecho, juntura, meio de articulação dos assuntos, representando, no texto, a unidade básica para a apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos.” (Hésio F. Pinheiro). Sua redação deverá atender, além da *clareza, correção e precisão*.

Quanto à numeração dos artigos, adotam-se números ordinais até o nono (1º, 2º, 3º, 4º, 5º, 6º, 7º, 8º, 9º) e números cardinais para os artigos seguintes (10, 11, 12, 13, etc.).

RECOMENDAÇÕES BÁSICAS

1º regra - Cada artigo deve conter um único assunto.

Exemplo: Código Civil - Parte Geral

.....
Art. 2º. Todo homem é capaz de direitos e obrigações na ordem civil.

Art. 3º. A lei não distingue entre os nacionais e estrangeiros quanto à aquisição e ao gozo de direitos civís;

Art. 4º. A personalidade civil do homem começa do nascimento com a vida; mas lei põe a salvo desde a concepção os direitos do nascimento”.

2º regra - O artigo dará exclusivamente a norma geral, o princípio. As medidas complementares e as exceções serão reservadas, sempre, aos parágrafos.

Exemplo: Código Civil - Parte Especial

.....
“Art. 1.685. O legado de crédito, ou de quitação de dívida, valerá tão somente até a importância desta ou daquele, ao tempo da morte do testador.

§ 1º - Cumpre-se este legado, entregando o herdeiro ao legatário o título respectivo.

§ 2º - Este legado não compreende as dívidas posteriores à data do testamento “.

3ª. Regra - Cada artigo deve ser cuidadosamente colocado em seu justo lugar, no texto, segundo o assunto que contém. Pode-se mesmo adaptar o conhecido preceito de organização ao caso, dizendo: cada assunto em seu artigo e cada artigo em seu lugar.

Exemplo: Código Civil - Parte Geral

“Art. 13. As pessoas jurídicas são de direito público, interno ou externo, e de direito privado.

Art. 14. São pessoas jurídicas de direito público interno:

I - A União

II- Cada um de seus Estados e o Distrito Federal

III- Cada um dos Municípios legalmente constituídos.

Art. 15. As pessoas jurídicas de direito público são civilmente responsáveis por atos dos seus representantes que nessa faculdade causam danos a terceiros, procedendo de modo contrário ao direito ou faltando a dever prescrito por lei , salvo o direito regressivo contra os causadores do dano.

Art. 16. São pessoas jurídicas de direito privado:

I -

II-

3º regra - Não serão usadas abreviaturas nem siglas nas referências às pessoas jurídicas, salvo quando forem elas consagradas pelo direito ou conhecidas e generalizadas por todo o Território Nacional como por exemplo, S.A. (Sociedade Anônima), E.F. (Estrada de Ferro), etc. Mesmo nesses casos é aconselhável que a primeira referência ao nome seja escrita por extenso, seguindo-lhe então a sigla, entre parênteses.

4º regra - Quando o assunto exigir discriminações, o enunciado comporá o artigo e os elementos de discriminação serão apresentados sob a forma de itens (incisos).

5º regra - Toda vez que os artigos se sucederem, tratando de assuntos heterogêneos, deve ser mantida, tanto quanto possível, a uniformidade inicial dos verbos.

6º regra - A precisão de linguagem, técnica ou vulgar, deve ser absoluta, a fim de que o objetivo do artigo seja perfeita, imediata e facilmente compreendido e o seu conteúdo se preste ao mínimo possível de interpretações.

7º regra - É vedado o emprego de expressões esclarecedoras, tais como: ou seja, isto é, por exemplo, v.g. e outras equivalentes. O assunto deve ser apresentado no artigo de forma tal que dispense quaisquer esclarecimentos. É na exata definição da idéia e na precisão terminológica que reside o segredo da aplicação desta regra.

8º regra - No emprego dos termos, prefiram-se os que tenham o mesmo sentido e significado no maior espaço territorial possível. Daí a conveniência de serem evitadas as expressões locais e regionais, a menos que o ato legislativo tenha caráter absolutamente restrito, sem possibilidade, certa, de ser ampliado o seu campo de incidência, ulteriormente.

9º regra - As expressões devem ser usadas em seu sentido vulgar, salvo se tratar-se de assunto técnico, quando então será preferida a nomenclatura técnica, peculiar ao setor de atividade sobre o qual se está legislando, ressalvada, entretanto e sempre, a observância do estilo jurídico.

10º regra - As frases usadas devem ser reduzidas ao mínimo possível, sem, entretanto, prejudicarem a idéia de que se cogita.

Exemplo: Constituição Federal

Art. 2º. São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

11º regra - Nos atos extensos, os primeiros artigos devem ser reservados, sempre, à definição do objetivo do mesmo e à limitação do seu campo de aplicação.

12º regra - Cada artigo deve ser cuidadosa e exatamente colocado em seu justo lugar, no texto, segundo o assunto que contém. Pode-se mesmo adaptá-lo ao conhecido preceito de organização, ao caso, dizendo: cada assunto em seu artigo e cada artigo em seu lugar.

Exemplo:- Constituição Federal

“Art.60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III- de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

13º regra - A sinonímia deve ser evitada no articulado. As palavras usadas, nos diversos artigos de um mesmo texto legal, devem ser idênticas quando se destinam a exprimir uma mesma idéia.

14º regra - O legislador deve evitar o emprego de expressões com sentido radical.

15º regra - As matérias a serem tratadas em determinado ato da ordem legislativa não de ser cuidadosamente examinadas e selecionadas antes de redigido o artigo. Isto para que não se cuidem de assuntos alheios e peculiares de outros atos ou para que não se mesquem, num mesmo artigo, questões diversas, que devem ser tratadas separadamente.

16º regra - Nas retificações ao ato legislativo básico não cabe o enxerto de novos artigos no texto, dando-se a eles numeração repetida pelo acréscimo de letras do alfabeto.

OBSERVAÇÃO

1) A palavra *artigo* pode ser usada por extenso ou abreviadamente “Art.”. A forma abreviada é preferível.

2) A renumeração dos artigos - até o 9º é ordinal; a partir dele torna-se cardinal (Art.. 10)

De resto, os artigos se dividem em:

- parágrafos;
- incisos;
- alíneas.

Parágrafo

O parágrafo tem como finalidade complementar, explicar, restringir ou ditar exceções ao artigo. Por ser uma norma eminentemente secundária, não deverá conter assunto estranho ao tratado no artigo.

A sua apresentação gráfica é dada pelo sinal ortográfico § . Quanto à sua numeração, adota-se a mesma regra utilizada para os artigos, isto é, ordinal até o nono (1º, 2º, 3º, etc.) e cardinal para os seguintes (10,11,12, etc.). Todavia, quando o artigo contiver um único parágrafo, utiliza-se a forma por extenso “parágrafo único”, e não a grafia “único”.

Ao parágrafo é vedado o tratamento de assunto autônomo. Não constante do artigo. Parágrafo é palavra composta de *par* (ao lado) e *graphein* (escrever), do grego.

Tal qual o artigo o parágrafo deve observar algumas regras gerais:

- (a) a prática determina que devam observar a representação gráfica seguinte: §
- (b) segue a numeração ordinal até o nono (§ 9ª). A partir daí, observa a numeração cardinal (§ 10);
- © no caso de haver no artigo respectivo apenas um parágrafo, escreve-se, por extenso, *Parágrafo único*, e não § Único.
- (d) os textos dos parágrafos serão iniciados por letra maiúscula e encerrados com ponto final;
- (e) o parágrafo deve conter o conjunto de pormenores ou preceitos indispensáveis à perfeita compreensão do artigo;
- f)necessariamente, a matéria tratada no parágrafo deve estar diretamente relacionada à de que se ocupa o artigo;
- (f) nunca deve ser enunciado no parágrafo, a regra fundamental, o princípio;
- (g) o parágrafo deve conter um único período.

“O *parágrafo*, na legislação nacional, é exclusivamente reservado para constituir a imediata divisão de um artigo. O *parágrafo* é reservado para consignar definições, restrições, exceções e outras especificações do assunto contido no *artigo*. Está

intimamente relacionado com o *artigo* , deste dependendo diretamente o assunto daquele, que, portanto não pode conter assunto autônomo.”

Inciso

Utiliza-se o inciso para explicitar a matéria tratada no artigo ou no parágrafo. Quer dizer, é ele utilizado como elemento discriminativo de artigo, se o assunto nele tratado não puder ser condensado no próprio artigo ou não se mostrar adequado a constituir parágrafo. Os incisos são representados por algarismos romanos, seguidos de travessão (-). O texto se inicia por letra minúscula e termina com ponto-e-vírgula . Todavia, quando se tratar de nome próprio, deve-se começar com letra maiúscula. Recomenda-se, também, que não se deve colocar a conjunção “e” logo após o ponto-e-vírgula do penúltimo inciso.

A respeito de incisos (ou ítems), José Afonso da Silva citado pelo Professor Américo Valério comenta:

“ O Código Civil inicia os itens sempre com letras maiúsculas e termina-os com ponto e vírgula. O Código de Processo Civil inicia-os com minúsculas, e também termina-os com ponto e vírgula. A Constituição do Brasil inicia-os com minúsculas e termina-os com ponto e vírgula, fórmula tecnicamente correta e preferível”.

Alíneas (ou Letras)

A alínea é utilizada para discriminar o assunto tratado no parágrafo ou no inciso. As alíneas são representadas por letras minúsculas, seguidas de parênteses: a),b), etc.

Chama-se alíneas ou letras, indistintamente, sendo correto que o desdobramento das alíneas se faz com números cardinais seguidos de ponto, como: 1., 2., etc.

Exemplo: Constituição Federal

Art. 21. Compete à União:

.....
.....

XII - explorar, diretamente ou mediante autorização, concessão ou permissão:

- a).....
- b).....
- c).....

OBSERVAÇÃO: Números arábicos são usados somente nas discriminações das alíneas ou letras.

Exemplo: Regimento Interno (Resolução nº 29, de 1983, hoje revogada)

Art. 28.

Parágrafo único - As Comissões Permanentes são:

- a) com 7 membros:
 - 1) de Constituição e Justiça;
 - 2) de Orçamento e Finanças;

.....

OBSERVAÇÕES (Segundo o Professor Américo Valério Rodrigues)

1. Após o número dos artigos, parágrafos e incisos pode vir ponto ou travessão:

O Código Civil usa ponto.

Exemplo:

“ Art. 48. Consideram-se móveis para os efeitos legais:

I- Os direitos.....

II- Os direitos.....

III- Os direitos.....

A Constituição Federal de 1988 usa ponto após o número do artigo e travessão após o número dos parágrafos e incisos.

Exemplo:

“Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - Zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio Público;

Tecnicamente, é indiferente uma forma ou outra. Mas o travessão é preferível, e oferece maior estética.

2. As letras ou alíneas são seguidas de semi-parêntese) e seu texto se inicia com *minúscula* e termina com *ponto e vírgula*. Exemplo:

Constituição Federal

“ Art. 102 - Compete ao Supremo Tribunal Federal, precipuamente, a guarda da Constituição, cabendo-lhe:

I - processar e julgar originariamente:

a) a ação direta de inconstitucionalidade

b)

c)

3. Os números arábicos devem também ser seguidos de travessão.

Exemplo:

Art. 1º -

I -

a).....

1) -

2) -

O Professor Américo Valério cita ainda o fato de que estas regras orientaram a redação do Projeto de Constituição Federal aprovado pela Assembléia Nacional Constituinte, redação elaborada pelo Relator Geral, Constituinte Bernardo Cabral, do qual reproduzimos adiante alguns textos:

1. O artigo deve enunciar a regra geral sobre um único assunto.

2. Exceções, completamente e pormenores constituem matéria para parágrafos, que devem manter íntima relação com o assunto do artigo.
3. Em face de sua finalidade, deve-se evitar o emprego, no texto do parágrafo, de expressões como “observado o disposto neste artigo” ou no “caput deste artigo”, “no caso, na forma, na hipótese ou nos termos deste artigo”, que só contribuem para tornar o enunciado mais extenso, sem nada elucidar.
4. Os textos de artigo ou parágrafo que contenham enumerações ou discriminações extensas devem ser desdobrados em incisos (algarismos romanos), e o destes, na mesma hipótese, em alíneas (letras minúsculas).
5. O emprego de incisos ou alíneas não pode implicar quebra de pensamento, isto é, descontinuidade do enunciado, cuja introdução é, sempre, o texto do “caput” do artigo ou parágrafo.
6. Nos agrupamentos de artigos (subseções, seções, capítulos e títulos), há que tomar o cuidado de por o artigo no lugar mais adequado, isto é, no segmento com que mantenha maior afinidade.
7. Nos artigos que exijam desdobramentos numerosos, deve-se agrupar, tanto quanto possível, os parágrafos, incisos e alíneas sobre assuntos correlatos.
8. Disposições transitórias não cabem entre as de caráter permanente e vice-versa.
9. Na elaboração do texto de artigo ou de quaisquer de seus desdobramentos, evite-se o emprego de ponto ou ponto-e-vírgula intercalares, pois, quando isso ocorre, ou o texto está mal redigido, ou consagra enumeração (caso em que o uso de incisos ou alíneas se impõe), ou enuncia a regra geral acompanhada de complementos ou exceções (hipótese em que se deve usar parágrafos).
10. A precisão recomendada pela boa técnica normativa dispensa expressões exemplificativas”.

De resto, aplicam-se às alíneas as mesmas regras adotadas para os incisos.

SEÇÃO

Seção é a reunião de artigos que versam sobre a mesma matéria. Para a numeração das seções, deve-se utilizar os algarismos romanos.

CAPÍTULO

Capítulo é a reunião de várias seções. Adota-se a mesma regra de numeração utilizada para as seções.

TÍTULO

Título é a reunião de vários capítulos. Sua numeração, da mesma forma que a das seções e dos capítulos, é feita utilizando-se algarismos romanos.

LIVRO

Livro é a reunião de títulos. A sua numeração é feita também com algarismos romanos. O livro, se necessário, poderá ser classificado em partes: geral e especial.

Finalmente, quando o texto legal for longo, poderá ser separado por disposições preliminares, gerais, finais e transitórias.

CLÁUSULA DE VIGÊNCIA

A cláusula de vigência determina o momento em que o ato legal passa a produzir os seus efeitos no mundo jurídico. De um modo geral, é comum adotar-se como cláusula de vigência a expressão “*na data de sua publicação*”, mas isso não impede que outros critérios tenham lugar, como por exemplo, *o do dia prefixado ou do prazo determinado depois da publicação, o do momento em que ocorrer certo acontecimento ou se efetivar dada formalidade nela previstos, após sua publicação ou da data que decorre de seu caráter.*

CLÁUSULA DE REVOGAÇÃO

A cláusula de revogação tem como finalidade retirar do mundo jurídico as normas anteriores que tratavam do mesmo assunto que está sendo veiculado naquele momento.

Revogar é retirar o vigor, é anular, em termos genéricos. No campo jurídico, a revogação tem o efeito de atingir a eficácia da norma, exterminando-a do sistema normativo vigente.

Não são todas as normas que contêm cláusula de revogação. Assim, cumpre dizer que revogação é gênero do qual são espécies a *ab-rogação* e a *derrogação*. Esta é parcial, aquela total.

A revogação dos atos legais poderá ser feita de maneira expressa ou de forma tácita. Ocorre a revogação expressa quando o ato legal revoga especificamente outro ato, total ou parcialmente.

São exemplos:

“Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogada a Lei nº 354, de 28/11/86, que instituiu o Código Tributário Estadual.”

“Art. 5º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação, revogado o art. 3º da Lei nº 354, de 28/11/86, que instituiu o Código Tributário Estadual.”

Por outro lado, a revogação tácita ocorre quando o novo ato legal é incompatível com o anterior ou quando versa inteiramente sobre matéria neste tratada.

Comumente utiliza-se a seguinte expressão:

“revogadas as disposições em contrário.”

Recomenda-se, finalmente, a revogação expressa dos atos legais, pois facilitará em muito o trabalho de pesquisa,.

FECHE

Fecho do ato legal é consagrado pelo costume e tem como finalidade indicar o nome do local e a data onde o mesmo foi assinado.

Por exemplo:

“Rio de Janeiro, 4 de abril de 1997.”

ASSINATURA

A assinatura tem como finalidade identificar a pessoa legalmente investida na função pública que sancionou ou promulgou o ato legal. Assim, é através da assinatura que se confere ao ato a sua autenticidade.

REFERENDA

Referenda de uma ato legal importa na co-responsabilidade e no integral apoio àquele que o assinou. Em âmbito municipal, a referenda traduz-se pela assinatura do Secretário Estadual ou do auxiliar direto do Governador, no ato legal, a cuja área administrativa incida o mencionado ato.

Referenda de ato legal importa na co-responsabilidade e no integral apoio àquele, devendo ser de próprio punho e por extenso. O ato legal onde não conste dita referenda, sendo ela exigida, é de ser tido por ato nulo já que a exigência é resultante da Constituição e, portanto, traduz-se em preceito obrigatório.

ESQUEMA DE UMA LEI

Transcrevemos, a seguir, uma lei em que são destacadas suas partes.

PREÂMBULO	Epígrafe	LEI COMPLEMENTAR Nº 2, DE 29 DE NOVEMBRO DE 1987
	Ementa	Dispõe Sobre a execução do disposto no Art. 16,§ 2º da Constituição Federal, relativamente à remuneração dos Vereadores.
CLÁUSULA DE PROMULGAÇÃO	Autoria	O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
	Fundamento da Autoridade	Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei complementar.

TEXTO OU CORPO DA LEI

Artigo 1º - As Câmaras Municipais das Capitais dos Municípios de população superior a 100.000 (cem mil habitantes), poderão atribuir remuneração aos seus Vereadores dentro dos limites e critérios fixados nesta lei.

Artigo 2º - A remuneração dividir-se-á em parte fixa e variável e será estabelecida no final de cada legislatura, para vigorar na subsequente.

§ 1º - É vedado o pagamento de qualquer outra vantagem pecuniária em razão do mandato, inclusive ajuda de custo, representação e gratificações.

§ 2º - A parte variável da remuneração não será inferior à fixa, e corresponderá às sessões a que comparecer o Vereador, não podendo ser paga mais de uma por dia.

§ 3º - Durante a legislatura não se poderá elevar a remuneração a qualquer título.

Artigo 3º - A remuneração dos Vereadores não ultrapassará, no seu total, às seguintes proporções com relação aos subsídios atribuídos aos Deputados à Assembléia Legislativa do respectivo Estado, excluída a remuneração das sessões extraordinárias.

I - Nos Municípios com população de mais de 100.000 (cem mil) até 300.000 (trezentos mil) habitantes, um quarto;

II - Nos Municípios com população de mais de 300.000 (trezentos mil), até 500.000 (quinhentos mil) habitantes, um terço;

III -

IV -

V -

Artigo 4º - Para efeito do disposto no artigo anterior, os subsídios dos Deputados às Assembléias Legislativas dos Estados serão fixados em resolução que respeite a proibição expressa no artigo 13, VI, da Constituição Federal.

§ 1º - As Câmaras Municipais, que se instalarem pela primeira vez, e as que ainda não tiverem fixado a remuneração de seus Vereadores poderão determiná-la para a legislatura em curso, dentro dos limites e critérios fixados nesta lei.

§ 2º - Ficará prorrogada para a legislatura seguinte a vigência da remuneração que não for alterada antes do término da anterior.

Artigo 5º -

Artigo 6º - A despesa com a remuneração dos Vereadores não poderá ultrapassar, anualmente, de 3% (três por cento) da arrecadação orçamentária do respectivo Município, realizada no exercício imediatamente anterior.

Parágrafo único - Se a fixação da remuneração nos limites previstos nesta lei importar despesa superior à estabelecida, será ela reduzida quanto baste para não exceder a percentagem de que trata este artigo.

Artigo 7º - Será considerado serviço público relevante o exercício gratuito do mandato de Vereador.

CLÁUSULA DE VIGÊNCIA

Artigo 8º - A presente lei complementar entra em vigor na data de sua publicação.

CLÁUSULA DE REVOGATÓRIA

Artigo 9º - Revogam-se as disposições em contrário.

FECHO

Brasília, 29 de novembro de 1987.

ASSINATURA

ARTUR DA COSTA E SILVA

REFERENDA

Luiz Antônio da Gama e Silva.

NOTA: O Professor Américo Valério Rodrigues chama a atenção para o erro técnico que comete essa lei complementar no seu artigo 4º. Os parágrafos nada têm a ver com o texto. Constituem matéria independente da que regula a cabeça do artigo. Deveria vir em outro artigo, não em parágrafos.

O PROCESSO LEGISLATIVO

Estudiosos da matéria, como o Prof. Jair Eduardo Santana, mais correto seria falar-se em procedimento legislativo, já que, para o Direito, o vocábulo processo tem significação própria e designa outra realidade. De qualquer forma, processo ou procedimento legislativo é um conjunto de procedimentos que deverão ser observados pelos Poderes Executivo e Legislativo com vistas à elaboração de atos jurídicos.

O processo legislativo estadual compreende a apresentação de projetos de Emenda à Lei Constituição Estadual, de Leis Complementares, de leis ordinárias, de decretos legislativos e de resoluções.

Essas propostas podem ser apresentadas por qualquer Deputado, no exercício de suas funções, pelo Governo do Estado, pela Mesa Diretora da Assembléia e ainda pelo eleitorado, nas condições estabelecidas pela respectiva Constituição Estadual..

Algumas matérias deverão ser regulamentadas e disciplinadas. Tratando-se de matérias de alto alcance social e administrativo, reservou o legislador uma característica especial a elas. E assim são o Código Tributário do Estado, o seu Código de Obras e de Posturas, o Estatuto dos Servidores Públicos Estaduais, o Plano Diretor de Desenvolvimento Integrado; a Instituição do Regime Jurídico dos servidores estaduais e aquela que diga respeito ao estabelecimento de cargos e funções na administração.

Haverão alguns de perguntar: afinal o que é *a lei*?

Essa pergunta é pertinente pois remete o legislador, *principalmente* o Estadual, ao conhecimento da teoria sobre a edição de normas jurídicas.

A lei é a fonte primeira do direito; é a exteriorização do pensamento do Estado; é a norma de conduta ditada pelo Estado para reger as relações sociais dos indivíduos. Se no âmbito federal, a lei vale em todo território federal; se editada pelo Estado vale como norma de conduta aos integrantes daquela comunidade e que deverá ser observada no território daquele Estado. Inviável, em conseqüência, uma norma legal ser invocada para aplicação em outro Estado.

A Constituição Estadual - como qualquer norma legal - não é imutável e muito menos perene. Poderá e deverá com o passar dos tempos, ser adaptada à realidade atual, adequando-se-a, para evitar-se o seu envelhecimento ou sua desatualização, pois é sabido que o direito é atuante e deve acompanhar a evolução dos tempos e dos fatos.

Desta forma, é viável e salutar a apresentação de emendas à Constituição Estadual para que seja atualizada e adequada à realidade atual, evitando-se disposições ultrapassadas. A Mesa Diretora, qualquer dos Deputados e o próprio Governador poderão apresentar emendas à Constituição, cuja tramitação deverá constar da lei em vigor e de seu regimento interno.

Outras leis deverão ser expedidas de forma a *complementar* o texto maior aprovado.

Em princípio, todas as matérias estaduais devem ser reguladas pelas chamadas *Leis Ordinárias* que são aquelas mais próximas do povo e modificam-se com mais facilidade. São normas gerais e abstratas, dado o seu carácter genérico e abstrato.

. Nenhuma lei poderá sobrepor-se à Constituição Federal a quem todos devem obedecer, pois é a "*lei das leis*".

As matérias que deverão esclarecer, ou *complementar* as normas da Constituição Estadual deverão ser objetos de uma forma especial: são as chamadas *Leis Complementares*.

São Complementares porque devem completar a Constituição Estadual e terão prevalência sobre as Leis Ordinárias, na esfera de hierarquia delas. A Lei Complementar caracteriza-se pelo fato de só poder tratar das matérias expressamente determinadas pela Constituição Estadual.

"Ao dispor que tal assunto, ou tal matéria deva ser regulamentado por Lei Complementar, somente por meio desta poderá ser editado o ato legislativo. A disposição da matéria por Lei Ordinária viciará o ato e será passível de ser declarada sua inconstitucionalidade."

Além do que, o processo legislativo da Lei Complementar é diferente e sua aprovação depende de *quorum* qualificado, de *maioria absoluta*.

A Lei Complementar não pode sobrepor-se à Constituição Estadual, mas terá carácter de superioridade sobre os demais atos legislativos. Assim como a lei comum não poderá opor-se às normas da Constituição Federal, da Constituição Estadual ou das Leis Complementares, assim também o Decreto do Executivo, o Decreto Legislativo, as Portarias e as Resoluções não podem conter normas contrárias às leis ordinárias vigentes.

Esse é o princípio da *Hierarquia das Leis*, preconizado pelo Direito Constitucional.

Fases de Elaboração das Leis

Como já foi afirmado anteriormente, a iniciativa das leis compete ao Governador e aos Deputados, respeitada a competência particular de cada um dos Poderes.

O interessado deverá deduzir por escrito a sua proposta legislativa, observando os princípios e normas de redação aplicáveis.

Recebendo o projeto, O Presidente deverá encaminhá-lo para o Expediente da sessão ordinária subsequente onde será lida. Em seguida o Presidente consultará os Deputados se pretendem discutir a matéria proposta, franqueando a palavra para manifestação. Nessa oportunidade os Deputados farão pronunciamento preliminar, sem entrar no mérito da matéria tratada no projeto. Os Deputados deverão decidir se querem ou não discutir e deliberar sobre a proposta.

Depois da manifestação dos Deputados, o Presidente deverá colocar em votação. A maioria decidirá se o projeto será acatado para discussão ou não. Se não for acatada, será arquivada, pura e simplesmente. Os Deputados não são obrigados a justificar o seu voto, nem haverá recurso contra a decisão do Plenário.

Se a matéria for acatada, sendo considerada como “*objeto de deliberação*”, significa que o assunto será analisado e debatido pela Assembléia Legislativa. De acordo com o regimento interno, o projeto será enviado à Comissão de Justiça e Redação e às demais Comissões Permanentes da Assembléia, as quais, no prazo e condições ditados pelo regimento interno, darão seus pareceres.

Depois de exarados os pareceres pelas Comissões Permanentes, o projeto será incluído na Ordem do Dia de uma das sessões para a discussão do assunto em todos os aspectos e em seguida o Plenário decidirá pelo mérito, ou seja, se é *legal* e se é *conveniente* à comunidade.

Depois de *debatido* o projeto, isso quer dizer: depois de discutida a matéria constante daquele projeto, será o mesmo colocado em votação, quando os Deputados decidirão se aprovam, ou não, a propositura, transformando-o em lei.

Cada projeto deverá, em princípio, ser discutido e votado em duas vezes, ou em duas sessões. O Regimento Interno é que vai determinar se há necessidade de duas deliberações, ou se a matéria será discutida e votada uma só vez.

Existem certas matérias que exigem duas votações para serem consideradas aprovadas; outras são decididas em apenas uma votação, dependendo - repita-se - do que dispuser a respeito o Regimento Interno da Assembléia Legislativa.

Caberá aos Deputados de maneira ampla, democrática e irrestrita, decidir soberanamente se aquela matéria deverá ser transformada em lei ou não. Se a maioria decidir contrariamente, o projeto não será aprovado e será arquivado, inexistindo recurso contra a decisão da Assembléia, pois os Deputados são soberanos em suas deliberações em Plenário. Podem eles manifestar-se abertamente sobre todo e qualquer assunto, gozando de imunidade constitucional por seus atos, palavras e votos no desempenho de seu mandato, mas na circunscrição do respectivo Estado. Fora do Estado pelo qual foi eleito o Deputado, não goza da mesma imunidade.

Uma vez colhidos pela Presidência dos trabalhos os votos dos Deputados presentes, a decisão será imutável, cabendo a todos acatá-la, dentro dos princípios do regime democrático constitucional.

Algumas matérias devem ser *promulgadas* pela Mesa da Assembléia, como no caso do Decreto Legislativo e Resolução. Outras dependem, para entrar em vigor, de *sanção* do Governador do Estado..

Desta forma, concluída a votação e sendo considerado aprovado, o *projeto* será remetido, na forma de *Autógrafo*, ao Chefe do Executivo. Este, concordando com o projeto, sancioná-lo-á e promulgá-lo-á, determinado que seja *registrado* na Secretaria de Governo, ou outro órgão competente, e que seja publicado na forma disposta na Constituição Estadual. A partir da *publicação* estará em pleno vigor, entrando para o mundo jurídico, a ninguém sendo dado desconhecer a lei, nem escusar o seu cumprimento.

Ocorrendo qualquer divergência ou dúvida na tramitação ou aprovação do respectivo projeto, poderão e deverão os Deputados e o próprio autor do projeto interpor recurso ao Plenário, visando à reparação do ato e sanar a falha. Se a falha ou irregularidade ocorrer no momento da votação, ou antes dela, qualquer Deputado e o próprio autor, poderão requerer o que de direito, como *“questão de ordem”*, solicitando que o Presidente da Mesa determine as medidas cabíveis para evitar-se nulidade na tramitação e na aprovação do Projeto.

Uma vez declarado *aprovado* ou *não aprovado* o respectivo projeto, a decisão será imutável. Todavia, se ocorreu alguma irregularidade na tramitação do projeto e que possa nulificar sua aprovação, o Deputado ou o seu autor poderão requerer que o Presidente reveja a tramitação, recebendo a matéria como *recurso*, que deverá ter a tramitação prevista no Regimento Interno.

Enquanto não houver decisão *definitiva* sobre o assunto, não poderá a matéria ser levada à *sanção* e/ou *promulgação*.

Atualmente inexistente a figura do *“decorso de prazo”* muito utilizada antigamente. Remetido o projeto à Assembléia, deveria o Legislativo apreciar a matéria - aprovando-a ou não - dentro de certo e determinado prazo. Se não houvesse manifestação (a favor ou contra), o projeto era considerado *aprovado “por decorso de prazo”*.

A Constituição Federal de 1988 aboliu essa figura, e a partir de então, todos os projetos deverão ser apreciados pelo Legislativo, que dirá se está ou não aprovado.

Anteprojeto de Lei

Antes de dar forma a um Projeto de Lei, convém estudar as normas a serem formuladas, de sorte que se atenda ao objetivo visado. Esse estudo inicial, que servirá de base ao projeto, constitui o anteprojeto.

“Ante projeto de uma determinada matéria é o estudo inicial que se realiza para a elaboração do projeto. Portanto, anteprojeto é o esboço do projeto, é a forma embrionária.”. “O anteprojeto é o condutor de informações que constarão do projeto. Os elementos integrantes do projeto vão sendo obtidos através de consultas à comunidade, associações de bairros, obtenção de dados oficiais nas repartições públicas e outras fontes.

Projeto

“Projeto é a *proposição que tem por fim regular toda matéria legislativa de competência do Estado*. O projeto pode ser de *lei*, como também pode ser de *Emenda à Constituição Estadual*. Pode, ainda, ser de *decreto legislativo* ou outra espécie normativa que se insira na competência local. Assim, quando se diz projeto de lei está se referindo, normalmente, a e qualquer proposição. Entretanto, dependendo de que espécie seja o projeto, a tramitação será diferente.

Projeto de Lei é a proposta escrita e articulada de um texto, que se submete à apreciação do Plenário, para discussão, votação e, se for o caso, conversão em Lei. Em consequência, a elaboração de um Projeto de Lei exige o conhecimento da apresentação formal e material da lei. (Prof. Américo Valério Rodrigues)

Quórum

Para que a Assembléia Legislativa possa deliberar sobre uma determinada proposição, há necessidade que se verifique a presença de parlamentares em número suficiente para que se proceda à votação. Assim, denomina-se *quórum* a presença mínima de Deputados exigida para a realização da sessão e votação das proposições que são submetidas ao Plenário.

“Existe distinção de *quórum* para que possa dar início à sessão e *Quórum* para deliberação. Segundo o Regimento Interno da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, o quorum necessário para a abertura da sessão é de” um décimo do número total de Deputados, desprezada a fração”. No caso do *Quórum* para deliberação, encontra-se consubstanciado na Constituição Federal, a qual exige maioria absoluta para deliberação e maioria simples, como norma geral, para aprovação de projetos submetidos à votação. O Quórum pode ter, portanto, as seguintes modalidades:

Maioria Simples. É o Quórum ordinário para votação, representado pela presença de Deputados em número correspondente a mais da metade dos votantes. Por exemplo, a maioria simples relativa de 15 votantes é opito; de 21 é 11, de 36 é 19; de 45 é 23. Todavia, caso ocorra dispersão de votos por mais de duas facções políticas, a maioria simples será aquela que obtiver o maior número de votantes, ou seja, suponhamos que, num total de 21 votantes, seis votaram a favor de uma corrente, sete a favor de outra e, por fim, oito a favor de uma outra; nesta hipótese, vencerá esta última corrente, por maioria simples.

Maioria Absoluta -É o *Quórum* especial manifestado por mais da metade do número total de Deputados que constituem a Assembléia Legislativa. É importante se ressaltar que se considera, neste caso, os Deputados presentes e ausentes à sessão.

Numa Assembléia composta de 70 Deputados, a maioria absoluta é 36.

Em Assembléias compostas de totais ímpares, a maioria absoluta corresponderá ao número imediatamente acima da fração encontrada. Nas de números pares, como a ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA a maioria absoluta será, como vimos, o número inteiro imediatamente superior à metade, considerando-se nos dois casos o total dos membros da Casa.

Maioria Qualificada. É o Quórum específico constituído pela votação de dois terços e de três quintos dos membros da Assembléia. Da mesma forma que se considera os Deputados presentes e ausentes à sessão para maioria absoluta, aqui também se observa a mesma regra.

Exemplo: numa Assembléia composta de 70 Deputados, a maioria qualificada de $2/3$ será 24. Isto porque: $70 \div 3 = 23,33$ e se arredonda para o número imediatamente superior, que é 24. Numa Assembléia composta de 45 Deputados, a maioria qualificada de $3/5$ será 27 ($45 \div 5 = 9 \times 3 = 27$). Na que possui 17 Deputados, a maioria qualificada de $3/5$ será 11 ($17 \div 5 = 3,4 \times 3 = 10,2$). Arredonda-se também para o número imediatamente acima.

Transcrevemos trechos da excelente matéria do Curso de Técnica Legislativa do Departamento de Treinamento e Seleção da Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro, de autoria do Professor Doutor Américo Gonçalves Valério Filho, sobre este tema, por considerá-lo da maior importância nos trabalhos legislativos:

“Número ou Quórum. Totalidade. Metade. Maioria. Maioria Absoluta, Maioria Simples ou Relativa e Maioria Qualificada.

As Assembléias não precisam da totalidade dos seus membros para funcionar, nem da totalidade dos seus votos para deliberar. O número de membros, ou de votos, necessário ao funcionamento e deliberações das assembléias, constitui o que se denomina, em linguagem parlamentar, **quorum**.

O **número** ou **quorum** é a presença mínima dos parlamentares no recinto que se exige para a sessão se iniciar ou deliberar eficazmente.

- As Constituições e Regimentos Internos, em regra, consignam quorum diverso para o início da sessão, para deliberação sobre matérias comuns e para deliberações sobre matérias especiais. O **quorum** para início da sessão pode ser inferior à maioria absoluta, e geralmente o é, porque nessa fase não se submete a deliberação qualquer matéria da ordem do dia. O quorum para realização da sessão com poder deliberativo deverá ser sempre superior à metade do total dos membros da corporação legislativa, para que assim possa a maioria impor a sua vontade.

Totalidade é a soma das partes de um conjunto. Classifica-se essa totalidade de absoluta para significar que não se acha ausente nenhuma de suas partes. A **totalidade absoluta** é, pois, a reunião máxima, intransponível, das partes de que ela se compõe. (...) *Totalidade absoluta da assembléia - é a sua totalidade legal, isto é, máxima, não deduzidas dela as vagas, ausências, ou impedimento dos seus membros. Assim, correspondem-se as expressões totalidade absoluta da assembléia e totalidade dos membros da assembléia.*

(...) O vocábulo maioria (...) significa a maior quantidade, a maior porção ou o maior número em que se divide um total. Para fins de eleição ou deliberação, classifica-se a maioria em absoluta, relativa e qualificada. (.

Maioria absoluta é a que compreende mais da metade do número total dos membros de uma assembléia, computando-se os presentes e ausentes à sessão.

As expressões maioria absoluta da assembléia e maioria dos membros da assembléia são equivalentes.

Erroneamente se diz que maioria absoluta é “metade mais um”. Tal afirmativa só é válida para os totais pares, não o sendo para os ímpares. Nestes, a maioria absoluta é representada pelo número inteiro imediatamente superior à metade. (...) *Maioria absoluta é, pois, o número imediatamente superior à metade.* (...)

Maioria simples, relativa ou ocasional é o que compreende mais da metade dos votantes presentes à sessão (sempre presente a maioria dos membros da Assembléia). É mais da metade da maioria absoluta obrigatoriamente presente à deliberação.

Maioria qualificada é aquela que atinge ou ultrapassa o limite aritmético (ou a proporção (sempre superior à maioria absoluta) estabelecida em relação ao total dos membros de uma corporação ou colégio eleitoral. A maioria qualificada mais comum é a de dois terços. (...)

Aprovação ou Rejeição do Projeto

O Projeto submetido à deliberação da Assembléia Legislativa pode ser aprovado ou rejeitado. Se o Plenário da Assembléia não concordar com os termos da proposição, principalmente quanto a assuntos que não possam ser objeto de emendas, poderá votar contrário à sua aprovação, impedindo o projeto de se transformar em lei.

Após o processo normal de discussão e votação, umas três hipóteses configura-se: o projeto é aprovado integralmente; o projeto é aprovado com emendas; o projeto é rejeitado.

Os projetos rejeitados são arquivados e a matéria constante do mesmo somente poderá ser objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante a proposta da maioria absoluta dos membros da Casa Legislativa.

O projeto pode ser aprovado com emendas. A condição essencial para que venha a se transformar em lei é ser aprovado pela Assembléia. No caso, deve-se levar em conta que o Projeto ainda não é lei. É um projeto de lei aprovado, devendo ainda percorrer todas as etapas necessárias do processo legislativo.

Aprovado pela Assembléia o Projeto de lei é submetido à apreciação do Governador, que poderá sancioná-lo ou vetá-lo.

Sanção - é o ato através do qual o Governador demonstra concordância ou aquiescência ao projeto aprovado pela Assembléia Legislativa. Poderá ser de duas ordens, havendo a *sanção expressa* e *sanção tácita*. Expressa se manifesta através da assinatura do Governador ao original preparado para aprovação. Tácita se ele não vetar nem sancionar, permanecendo omissa até decorrer o prazo previsto para a sua manifestação. Esse prazo é de 15 dias úteis, decorrido o qual o silêncio importará em sanção. A sanção - expressa ou tácita - é que transforma em lei o projeto aprovado

pela Assembléia. Nesse caso, a nova lei deve ser promulgada e publicada, para que dela todos tomem conhecimento e a cumpram.

: “A sanção é que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei. Por ela, fundem-se as duas vontades, a do Congresso e a do Presidente, de cuja conjugação o constituinte quis que resultasse a lei ordinária. Só pela sanção é que se aperfeiçoa o processo de elaboração desse tipo de ato normativo, em nosso Direito. (...) A sanção transforma o projeto em lei.

Veto - É a discordância ao Projeto aprovado pela Assembléia Legislativa. É a recusa pelo Governador de sancionar o Projeto. Essa recusa deve ser fundamentada e dois são os fundamentos constitucionais para ela: a inconstitucionalidade e a inconveniência. O veto será sempre expresso e motivado.

“ O projeto pode ser vetado por ser inconstitucional, ou seja, por ferir direta ou indiretamente, preceito da Constituição. A Constituição é a lei fundamental e suprema: por isso, qualquer norma ou ato federal, estadual ou municipal só terá validade se estiver de conformidade com a regra constitucional. O projeto de lei poderá ser vetado, também, por ser considerado contrário ao interesse público. No primeiro caso, o motivo do veto é essencialmente jurídico. Na segunda hipótese, o veto possui fundamentação de ordem estritamente política: o Executivo apenas o julgou contrário ao interesse coletivo, ainda que seja constitucional.(...)” O veto poderá ser total ou parcial, conforme diga respeito à totalidade ou parte do projeto. O veto parcial abrange incisos, alíneas e parágrafos, ou até mesmo todo um artigo, mas nunca palavras.. O veto é relativo, jamais absoluto, no sentido de que a Assembléia pode não acatar a discordância do Governador com relação ao projeto já aprovado.

Vetado o projeto o Governador tem o prazo de 48 horas para comunicar ao Presidente da Assembléia as razões de seu veto, fazendo o projeto retornar à Assembléia.

A Assembléia poderá rejeitar o veto do Governador mediante o voto da maioria absoluta dos seus membros, após a apreciação do mesmo, num prazo de 30 dias. Não havendo deliberação, nesse prazo, o veto será incluído na ordem do dia da sessão imediata, sobrestando as demais proposições, até sua votação final, ressalvadas as matérias de medidas provisórias.

O veto parcial não recoloca em debate todo o projeto. Examina-se apenas a parte vetada. O restante do projeto, no caso do veto parcial, está sancionado, deve ser promulgado e entrar em vigor após a sua publicação, mesmo antes da reapreciação da parte vetada.

Ápós a deliberação em que se rejeitou o veto, a nova lei é devolvida ao Governador para promulgação. Se o veto tiver sido rejeita e o Governador não quiser promulgar a nova lei, caberá ao Presidente ou o vice-Presidente da Assembléia promulgá-la.

Promulgação

O projeto de lei transforma-se em lei, perfeita e acabada, com a sanção (expressa ou tácita) ou a rejeição do veto.

A promulgação representa uma atestação de que a lei existe, pelo que deve ser obrigatoriamente executada e respeitada. Quando o Governador sanciona a lei, também a promulga, ato contínuo.

A promulgação indica que a nova lei está apta para produzir todos os seus efeitos jurídicos próprios.

O Governador tem o prazo de 48 horas para promulgar a lei. Após a promulgação ocorre a publicação da lei para que todos tomem conhecimento dela. A publicação é essencial para que a lei opere efeitos jurídicos, do contrário o ato normativo não terá eficácia.

A publicação compete a quem promulgou a lei e deve ser feita num jornal de grande circulação no Estado, que tanto pode ser o Diário Oficial do Estado, um jornal do Município ou, em casos especiais, até um jornal particular.

Estudaremos a seguir, com base no Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro as *proposições* e os *processos legislativos*.

Proposição - é toda matéria sujeita à deliberação da Assembléia ou de suas comissões, conforme o caso.

As proposições poderão consistir em Propostas de *Emenda à Constituição*, *Projetos de Lei Complementar à Constituição*, *Projetos de Lei*, *Projetos de Resolução*, *Projetos de Decreto Legislativo*, *Projetos de Lei Delegada*, *Emendas*, *Indicações Legislativas*, *Requerimentos e Recursos*.

Emendas à Constituição

As emendas à Constituição Estadual visam introduzir alterações formais na Constituição e devem seguir o procedimento desenhado pela Constituição Federal. Deve-se levar em conta que a Constituição, de acordo com o Regimento Interno, somente poderá ser emendada mediante proposta:

“I - de um terço dos membros da Assembléia;
II - do Governador do estado;
III - de metade das Câmaras Municipais do Estado, manifestando-se cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.”

A proposta da emenda deve ser votada e discutida em dois turnos, considerando-se aprovada quando obtiver, em ambas as votações, votos favoráveis de três quintos dos membros da Assembléia Legislativa.

EMENDAS

Uma determinada proposição que se encontre em tramitação na Assembléia Legislativa poderá receber *proposta de alteração*. Essa proposta de alteração é a Emenda.

A emenda pode ser apresentada pelo Deputado, pela Mesa Diretora ou pelas Comissões .O Governador não pode apresentar emendas. Pode, no entanto, apresentar nos projetos de sua iniciativa acréscimos através de *mensagens aditivas* , justificando a medida.

“Propor uma emenda é propor modificação no projeto em tramitação”

As emendas podem ser:

Supressivas - quando têm por objetivo suprimir qualquer parte do projeto em tramitação;

Modificativas - quando visam modificar a redação de uma determinada proposição sem que, com isso, haja alteração substancial no seu conteúdo;

Substitutivas - é a que visa substituir qualquer parte de uma proposição. Tal emenda recebe o nome de **substitutivo** quando a referida emenda tiver por fim alterar integralmente a mencionada proposição; e

Aditivas - quando se destinam a acrescentar algo à proposição em curso.

Sob a denominação de “projeto” estão consagrados os projetos de lei ordinária, de lei complementar, de decreto legislativo e de resolução, que se diferenciam uns dos outros pelas seguintes características:

- a) os **projetos de lei ordinária** destinam-se a regular as matérias inseridas na competência normativa ordinária do Poder Legislativo, **sujeitando-se após aprovados, à sanção ou veto do Poder executivo;**
- b) os **projetos de lei complementar** destinam-se a regular **as matérias para as quais o texto constitucional exige expressamente disciplina mediante tal instrumento**, embora também se sujeitem a sanção ou veto do Governador do estado, diferenciam-se dos projetos de lei ordinária por necessitarem de **dois turnos de apreciação** e dos votos da **maioria absoluta** do total de parlamentares para serem aprovados.

Duas são, portanto, as diferenças básicas entre a *lei complementar* e a *lei ordinária* . Uma, relativa ao âmbito material de incidência daquela (aspecto ligado ao conteúdo ou à substância da norma a ser veiculada) e, outra, referente ao *quorum* para aprovação da mesma (aspecto formal).

“Justifica-se a diferença porque as *leis complementares* cuidam, de assuntos valorativamente mais importantes do que aquelas matérias veiculadas pelas leis ordinárias”. Assim, o Sistema Financeiro e Tributário; a Organização do Tribunal de Contas; do Regime Jurídico Único etc.

“Projeto de Lei Complementar à Constituição é a proposição destinada a regulamentar, complementando, dispositivos constitucionais”

A *iniciativa* dos Projetos de Leis Complementares cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembléia, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Ministério Público e aos cidadãos em casos previstos da Constituição Estadual e no Regimento Interno.

Leis Delegadas

As *Leis Delegadas* são de iniciativa do Governador que deverá solicitar a delegação à Assembléia Legislativa. Trata-se de um ato normativo elaborado pelo Governador, que assim age após ter solicitado à Assembléia a necessária delegação. A Assembléia pode ou não conceder a delegação.

A lei delegada tem os seus contornos previamente demarcados pela Constituição Federal. Há matérias que não podem ser objeto de delegação. Os atos de competência exclusiva da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA são exemplo disso. Assim” não serão objeto de delegação (...) a matéria preservada à Lei Complementar nem a legislação sobre: Organização do Poder Judiciário e do Ministério Público; os planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Projeto de Decreto Legislativo

Decreto Legislativo é ato normativo destinado a regular matéria que seja exclusiva do Poder legislativo, sem a sanção do Governador, mas que tenha efeito externo.

Quando se tratar de alienação, a título oneroso dos bens do Estado, a matéria será obrigatoriamente submetida à apreciação do Plenário, após ouvida a comissão competente.

Projeto de Resolução “ é o destinado a regular, com eficácia de Lei Ordinária, matéria de competência privativa da Assembléia, e as de caráter político, processual legislativo ou administrativo, ou quando cabe à Casa pronunciar-se sobre: perda de mandato de Deputado, criação de Comissão Parlamentar de Inquérito, conclusões sobre petições, representações ou reclamações da sociedade civil, matéria de natureza regimental, assuntos de economia interna e dos serviços administrativos, concessão a Deputado de licença de qualquer tipo, exceto a de tratamento de saúde e concessão de títulos honoríficos.

As Resoluções são atos normativos que possuem efeitos internos.

Indicação

Indicação, nos termos do Artigo 96 do Regimento Interno da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro “ é a proposição em que são solicitadas medidas de interesse público, cuja iniciativa legislativa ou execução administrativa seja de competência privativa do Poder Executivo”.

“Indicação é uma espécie escrita de proposição com que o Deputado, líder partidário, Comissão, etc. sugerem ao próprio Parlamento ou aos Poderes Públicos medidas, iniciativas ou providências que venham trazer benefícios à comunidade local ou, enfim, que sejam do interesse ou conveniência pública. Deverá ser redigida com clareza e precisão e assinada pelo autor.”

Normalmente, a indicação independe de aprovação do Plenário, sendo despachada, imediatamente pelo Presidente. Todavia, pode ocorrer que a matéria objeto da indicação seja controvertida , podendo, nesse caso, o Presidente transferir a decisão para a Comissão competente ou para o Plenário.

As Indicações se dividem em duas categorias (Parágrafo único do supra citado artigo):

- I. *Simple*s, quando se destinam a obter do Poder Executivo, medidas de interesse público que não caibam em Projeto de Lei, de Resolução ou de Decreto Legislativo;
- II. *Legislativas*, quando se destinam a obter do Poder Executivo o envio de Mensagem à Assembléia, por força de competência constitucional.

A) A Indicação simples pode ser dirigida diretamente às autoridades e aos órgãos destinatários que, normalmente são os seguintes:

1. Ao Governador do Estado do Rio de Janeiro;;
2. Ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro;
3. Aos Prefeitos dos demais Municípios do Estado do Rio de Janeiro;
4. Aos Ministros de Estado;
5. Aos Secretários de Estado;
6. Aos Secretários Municipais;
7. Aos Reitores de Universidades;
8. Aos Presidentes de Empresas, Fundações, Autarquias, etc. (Federais, Estaduais e Municipais);
9. Aos Diretores de órgãos estaduais, municipais e autárquicos.

B) - A Indicação Legislativa é sempre dirigida ao Poder executivo e está sujeita à deliberação do Plenário e Parecer da Comissão de Indicações Legislativas e Proposições Externas (Art. 103 do Regimento Interno e seu Parágrafo único).

C) Teor das Indicações Simples

Normalmente, conforme ensina o Mestre AMÉRICO VALÉRIO, as indicações simples são redigidas da seguinte forma:

1) Ao Governador do Estado:

Indico à Mesa Diretora, na forma regimental, seja oficiado ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, Doutor MARCELLO NUNES ALENCAR, solicitando que se digne interceder junto ao órgão competente (ou à Secretaria de Estado.....), no sentido de que.....(a Justificativa é introduzida no corpo da Indicação)

2) Ao Prefeito do Município do Rio de Janeiro:

Indico à Mesa Diretora, na forma regimental, seja oficiado ao Excelentíssimo Senhor Prefeito do Município do Rio de Janeiro, Doutor LUIZ PAULO CONDE, solicitando que se digne interceder junto ao órgão competente (ou à Secretaria Municipal.....), no sentido de que.....(a Justificativa é introduzida no corpo da Indicação)

3) Aos Secretários de Estado:

Indico à Mesa Diretora, na forma regimental, seja oficiado ao Excelentíssimo Senhor Secretário de Estado de (ou Municipal) do Rio de Janeiro, Doutor, solicitando providências, no sentido de que.....(a Justificativa é introduzida no corpo da Indicação)

4) Aos Presidentes de Empresas, Fundações, Autarquias, Diretores de Órgãos Estaduais, Municipais ou Autárquicos.

Indico à Mesa Diretora, na forma regimental, seja oficiado ao Presidente (Diretor) da Empresa.....Fundação.....Autarquia....., Doutor....., solicitando providências, no sentido de que.....(a Justificativa é introduzida no corpo da Indicação)

Teor das Indicações Legislativas

INDICO à Mesa Diretora, na forma regimental, seja oficiado ao Excelentíssimo Senhor Governador do Estado do Rio de Janeiro, Doutor MARCELLO NUNES ALENCAR, solicitando providências no sentido de que se digne enviar Mensagem a esta Casa Legislativa, nos termos do seguinte:

ANTEPROJETO DE LEI

(A seguir, transcreve-se a Projeto de Lei que se deseja seja enviado à Assembléia Legislativa, sob a forma de MENSAGEM).

MOÇÃO

“ MOÇÃO é o instrumento pelo qual o Deputado expressa seu regozijo, congratulação, louvor ou pesar “ (Art. 105 do regimento Interno da Assembléia Legislativa do estado do Rio de Janeiro).

Apresentada à Mesa, será anunciada e imediatamente despachada pelo Presidente (Parágrafo único do supracitado artigo).

Quando seus autores pretenderem traduzir manifestação coletiva da Assembléia, a Moção deverá ser assinada, no mínimo, pela maioria absoluta dos Deputados, sendo por isso automaticamente aprovada (Art. 106 do Regimento Interno da ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA).

Moções de Congratulação, de Louvor e de Pesar

As Moções de congratulação, de louvor ou de pesar, portanto, são elementos de significativa importância para a dinâmica dos procedimentos legislativos da Casa, enfatiza o Professor Agnaldo Silva Amorim, e, normalmente, são redigidas nos seguintes termos:

a) Moção de Congratulação

Proponho à Mesa Diretora, nos termos do regimento Interno, seja consignado em Ata e feito constar dos Anais desta Casa de Leis, MOÇÃO DE

CONGRATULAÇÃO ao Senhor (ou Dr.....),..... (acrescentar o motivo da proposição,, se aniversário, promoção, ou qualquer motivo relevante).

Logo a seguir, deve-se justificar, normalmente fornecendo dados pessoais acerca do homenageado.

b) Moção de Louvor

Seguir o mesmo modelo de Moção de Congratulação, pois o motivo deve ser sempre o mesmo: aniversário, promoção ou qualquer motivo relevante.

c) Moção de Pesar, como o nome indica, é para os casos de manifestação de tristeza pelo passamento de alguém. Deve-se, neste caso, justificar com dados pessoais sobre a vida do homenageado.

Proponho à Mesa Diretora, nos termos do regimento Interno, seja consignado em Ata e feito constar dos Anais desta Casa de Leis, MOÇÃO DE PESAR (normalmente é endereçada ao filho mais velho, ou à família enlutada), acrescentar o motivo da proposição (geralmente falecimento).

Logo, a seguir, exaltar as qualidades (em princípio deve-se dispor dos elementos básicos, tais como curriculum-vitae ou matéria jornalística que contenha publicação resumida das atividades e principais realizações da personalidade objeto da Moção de Pesar)

BIBLIOGRAFIA (Citada e Consultada)

AGUIAR, Joaquim Castro. *Processo legislativo municipal*. Rio de Janeiro: Forense, 1973. 156p.

CAMPOS, José de Queiróz. *A arte de elaborar a lei; técnica de redação e linguagem*. Rio de Janeiro: Verbete, 1972. 270p.

GODOY, Mayr. *A lei orgânica do município comentada*. São Paulo: LEUD, 1990 328p.

_____. *Técnica constituinte e técnica legislativa*. São Paulo: Liv. e Ed. Universitária de Direito, 1987 200p.

GONÇALVES, Marcos Flávio R. Os vereadores e as imunidades parlamentares. *Revista de Administração Municipal*, Rio de Janeiro, v. 37, n. 195, p.66-74, abr/jun. 1990.

LORDELLO DE MELLO, Diogo (Coord.) *O papel do vereador e a câmara municipal*. 2. ed. Rio de Janeiro: IBAM/LTC, 1984. 141p.

LOYOLA, Cleuler de Barros, RESTON, Jamil, LORDELLO DE MELLO, Diogo. *Diretrizes para elaboração da lei orgânica do município*. Convênio IBAM/SEPLAN-PR. Rio de Janeiro: IBAM, 1989 58p.

PINHEIRO, Hésio Fernandes. *Técnica legislativa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos. 1962. 550p.

REIS, Heraldo da Costa . *Contabilidade Municipal: teoria e prática*. 2 ed. rev. e aum. Rio de Janeiro: IBAM/LTC, 1979. 163 p.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O processo legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968. 150p.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1989.

_____. *Manual do Vereador* 3. ed. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM, 1983.

FERREIRA, Gilmar Mendes. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*. RT 02:19.

PINHEIRO, Ésio. *Técnica Legislativa*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1962.

SANTANA, JAIR EDUARDO. *Roteiro Prático do Vereador*, Belo Horizonte. Del Rey, 1995.

_____. *Competências legislativas municipais*. Belo Horizonte. Del Rey, 1993.

CARVALHO, Kildare. *Técnica Legislativa*. Belo Horizonte. Del Rey, 1993.

CAETANO, Marcello. *Manual de ciência política e direito constitucional*. Coimbra: Almedina, 1992.

MEEHAN, José Héctor. *Teoria Y Técnica Legislativas*. Buenos Aires: Depalma, 1976.

GODOY, Mayr. *A Câmara Municipal e seu regimento Interno*. São Paulo. LEUD, 1995.

PINHO, Mário Jorge Rodrigues de. *Guia Prático do Vereador* 3ª ed..Rio de Janeiro, IBAM.

AGUIAR, Joaquim Castro. *Processo Legislativo municipal*. Rio de Janeiro. Forense, 1993.

SAMPAIO, Nelson de Souza. *O Processo Legislativo*. São Paulo: Saraiva, 1968.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, *Regimento Interno*, Rio, 1991.

MEIRELLES, Hely Lopes, *Direito Municipal Brasileiro*, 5ª ed. Rio de Janeiro, 1985.

VALÉRIO FILHO, Américo Gonçalves. *Curso de Técnica Legislativa*. ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA, 1988.

RODRIGUES, Alcides Redondo, RESTON, Jamil e GONÇALVES, Marcos Flavio R.Organizadores.. *O Vereador e a Câmara Municipal*. Rio de Janeiro, IBAM, 1997.