

ATOS LEGISLATIVOS

DECRETO-LEI COMPLEMENTAR N. 1, DE 11 DE AGOSTO DE 1969

Dispõe sobre normas técnicas a serem observadas no processo legislativo e dá outras providências

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO, no exercício da atribuição que, por força do Ato Complementar n. 47, de 7 de fevereiro de 1969, lhe confere o § 1.º, do artigo 2.º, do Ato Institucional n. 5, de 13 de dezembro de 1968, combinado com o disposto nos artigos 18, II, e 21 da Constituição do Estado,

Decreta:

Artigo 1.º — As leis e decretos, de conteúdo normativo e caráter geral, serão numerados em séries específicas, seguidamente, sem renovação anual.

Parágrafo único — As leis e decretos, de conteúdo específico ou individualizado, não terão número, caracterizando-se pela data.

Artigo 2.º — Nenhuma lei ou decreto poderá conter matéria estranha ao assunto que constitui seu objeto, ou que a este esteja vinculado por relação de conexão, afinidade ou pertinência, enunciado na respectiva ementa.

Parágrafo único — O mesmo assunto não poderá ser disciplinado, por mais de uma lei ou decreto, salvo quando os subsequentes se destinarem à alteração de uma lei ou decreto, salvo quando considerado básico, e a estes se vincularem por remissão expressa.

Artigo 3.º — A alteração de lei ou decreto será feita:

- I — mediante reprodução integral num só texto, quando se tratar de alteração considerável;
- II — nos demais casos, mediante substituição ou supressão, no próprio texto, do dispositivo atingido, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:
 - a) não poderá ser modificada a numeração dos artigos da lei ou decreto alterados, salvo a dos últimos, relativos à sua vigência e à revogação de legislação anterior;
 - b) aos artigos novos incluídos no texto da lei ou decreto, fora da hipótese prevista na ressalva da alínea "a", atribuir-se-á o mesmo número do artigo que antecedeu a inclusão, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética.

Artigo 4.º — A elaboração técnica das leis e decretos atenderá, além de outros, aos seguintes princípios:

- I — as leis e decretos, redigidos com clareza, precisão e ordem lógica, serão divididos em artigos e conterão, abaixo do título, a ementa enunciativa de seu objeto;
- II — a numeração dos artigos será ordinal até o nono, e, a seguir, cardinal;
- III — os artigos desdobram-se em parágrafos ou em incisos (algarismos romanos); os parágrafos em itens (algarismos arábicos); e os incisos e itens, em alíneas (letras minúsculas);
- IV — os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico § e por extenso será escrita a expressão "parágrafo único";
- V — o agrupamento de artigos constitui a SEÇÃO; o de seções, o CAPÍTULO; o de capítulos, a PARTE, que poderá se desdobrar em GERAL e ESPECIAL ou em ordem numérica (ordinal) escrita por extenso; a composição prevista no inciso anterior poderá compreender outros agrupamentos ou subdivisões, bem como DISPOSIÇÕES PRELIMINARES, GERAIS E TRANSITÓRIAS, atribuindo-se numeração própria aos artigos integrantes desta última;
- VII — No mesmo artigo que fixar a data da vigência da lei ou decreto, será declarada, sempre expressamente, a legislação anterior revogada ou derogada.

Artigo 5.º — Os atos administrativos de conteúdo normativo e caráter geral serão numerados em séries específicas, com renovação anual.

Parágrafo único — Os atos administrativos de conteúdo específico ou individualizado não terão número, caracterizando-se pela data.

Artigo 6.º — Aos atos administrativos normativos aplicam-se os princípios estabelecidos nos artigos 2.º a 4.º deste decreto-lei complementar.

Artigo 7.º — São atos administrativos de competência privativa:

- I — do Governador do Estado: o decreto;
- II — de Secretário de Estado: a resolução;
- III — de Órgão Colegiado: a deliberação;
- IV — de dirigentes de Autarquia e de Entidades Paraestatais, de Diretores Gerais e autoridades do mesmo nível e de autoridades policiais: a portaria.

Parágrafo único — Os demais atos administrativos são de competência concorrente de toda as autoridades ou agentes da Administração, caracterizando-se pela denominação, seguida da sigla do órgão que os tenha expedido, nos limites da respectiva atribuição, com numeração anual, quando for o caso.

Artigo 8.º — A Chefia da Casa Civil incumbe fiscalizar o cumprimento dos princípios estabelecidos neste decreto-lei complementar.

Artigo 9.º — Este decreto-lei complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

Palácio dos Bandeirantes, 11 de agosto de 1969.

ROBERTO COSTA DE ABREU SODRÉ
Luiz Francisco da Silva Carvalho, Secretário da Justiça
Onádyr Marcondes, Respondendo pelo Expediente da Secretaria da Fazenda
Virgílio Lopes da Silva, Secretário do Trabalho e Administração
Antônio José Rodrigues, Secretário da Agricultura
Walter Sidnei Pereira Leser, Secretário da Saúde Pública
Eduardo Riomey Yassuda, Secretário dos Serviços e Obras Públicas
Onádyr Marcondes, Secretário de Economia e Planejamento
Firmino Rocha de Freitas, Secretário dos Transportes
Hely Lopes Meirelles, Respondendo pelo Expediente da Secretaria do Interior
Antônio Barros de Ulhôa Cintra, Secretário da Educação
Orlando Gabriel Zancaner, Secretário de Cultura, Esportes e Turismo
Hely Lopes Meirelles, Secretário da Segurança Pública
José Henrique Turner, Secretário de Estado — Chefe da Casa Civil
José Felício Castellano, Secretário da Promoção Social
Alfredo Buzaid, Vice-Reitor no exercício da Reitoria da USP
Publicado na Assessoria Técnico-Legislativa, aos 11 de agosto de 1969.
Nelson Petersen da Costa, Diretor Administrativo, subst.
São Paulo, 11 de agosto de 1969.

CC-ATL n. 133

Senhor Governador

Ao submeter à alta apreciação de Vossa Excelência o anexo projeto de Decreto-lei Complementar n. 1, dispondo sobre matéria relativa ao processo legislativo, de que trata a Constituição do Estado no artigo 18, entendo imprescindível desenvolver, com maior alento, as razões que o aconselham e legitimam.

O decreto-lei complementar resulta da observância de dupla imposição constitucional — da Constituição do Brasil (artigo 13, III, combinado com o artigo 49) e da Estadual (artigos 18, II, e 21) — e de submissão aos ditames da realidade.

Não se poderia aceitar que o novo instituto, consagrado expressamente por todas as Constituições vigentes no Brasil, pudesse ser condenado ao esquecimento pelo simples fato de não ter o legislador constituinte estadual arrolado, previamente, os endereços específicos de sua aplicação.

A luz da evolução jurídica e da melhor tese hermenêutica, conclui-se que:

- a) o novo instituto corresponde a uma necessidade, tendo suprido lacuna de há muito sentida em nossa estrutura legal;
- b) a Constituição do Estado deixou ao legislador a indicação das matérias que, derivadas do texto constitucional, merecem disciplina de estirpe complementar.

A ampliação da competência do Poder Executivo e o consequente enriquecimento de sua estrutura orgânica e operacional, são os dois fatos culminantes das modernas tendências do Direito Constitucional.

Aos postulados dessa nova ordem filiou-se o Brasil. A Constituição de 1967, ao partilhar as atribuições dos Poderes, deu mais ao Executivo, especialmente no âmbito da função legislativa.

É certo, porém, que a nova distribuição de competências não foi feita para o fim específico de fortalecer o Executivo. Trouxe esse resultado, mas, o objetivo que ditou a fórmula foi dar à função legislativa novos e mais amplos instrumentos para bem realizar sua complexa e alentada missão. Tendo-se tor-

nado grande demais para ser atuada por um só Poder, a função suprema do Estado de direito fez sentir a necessidade de reforço, ampliação e versatilização do órgão incumbido de exercitá-la.

Atento ao postulado de que o Executivo, porque preside e orienta o permanente encontro das normas legais com os fatos, gerindo o momento supremo da vida da lei, é o mais capacitado, máxime sob o ângulo da capitalização da experiência, para atuar a função legislativa, a Constituição acresceu sua responsabilidade nesse setor.

A elevação do processo legislativo a princípio constitucional dimensiona a importância assegurada às normas e institutos disciplinares do nascimento do direito. A Constituição não desceu às regras minuciosas dos procedimentos de votação e aprovação das leis.

Evidentemente, a Lei Maior não deveria, nem poderia esgotar matéria tão complexa, ficando, como convém ao seu comportamento técnico, nas linhas estruturais.

Ficou em aberto, assim, o convite ao legislador ordinário, no sentido de complementar a disciplina constitucional. E essa obra, se atenta realmente aos reclamos da evolução, terá que contemplar aspectos relativos à racionalização, ordenação e aprimoramento da técnica de elaboração e controle das leis.

De há muito, mas, principalmente, após o advento do Estado intervencionista, ganhou livre curso e assertiva de que a legislação tornou-se presa diletta de inflação especial.

Em verdade, há carência de leis necessárias, e excesso de leis desnecessárias, constituindo, por isso mesmo, a racionalização do exercício da função legislativa, reclamo atualíssimo, embora os erros, os excessos, os abusos, as impropriedades e os desvios que comprometem o seu resultado já venham sendo apontados de longa data, por ilustres tratadistas, cuja citação é dispensável fazer.

Daí, sensível à realidade descrita, ter Vossa Excelência recomendado empenho fundamental no estudo de meios hábeis e idôneos à correção de seus erros e ao aprimoramento de suas qualidades.

O projeto que ora tenho a honra de submeter à apreciação de Vossa Excelência contém obra verdadeiramente inovadora pela originalidade da reformulação extensa e profunda que encerra.

A lei, dentro da vigente dicotomia de «complementar da Constituição» e «ordinária», é o instrumento do exercício da função legislativa. Por sua própria natureza e fiel à sua gênese, somente deveria emprestar o nome à disciplina de conteúdo normativo e caráter geral.

A proliferação de atos, formalmente com vestimenta de lei, para instrumentar decisões em casos concretos, tais como simples declaração de função pública de uma pessoa jurídica, outorga de nome a grupos escolares, legradouros públicos etc., exerce dupla influência negativa no quadro da legislação. A primeira, pelo aviltamento que a indiscriminação determina. O ato que veste e disciplina matéria ditada pela função normativa representa categoria superior àquele de natureza específica.

A segunda, pelo inflacionamento da legislação. As leis estaduais já são mais de dez mil. Contudo, mais de 90% são de conteúdo específico, ou seja, são leis somente no aspecto formal.

Dentro dos limites determinados pela Constituição não há possibilidade de desafogar a legislação pela técnica de atribuir nova designação àqueles atos de conteúdo específico, o que seria mais indicado.

A dificuldade conduziu à opção mais imediata, simples e lógica, qual seja a de retirar das leis de conteúdo específico ou vigência temporária o importante elemento numérico de caracterização.

O número, que garante individualidade à lei, fica reservado àquele de conteúdo normativo e caráter geral e permanente.

A retirada desse elemento básico de caracterização da lei deverá constituir, de outro lado, expressivo desestímulo ao excesso legislante nos setores que envolvem reduzido significado social.

Tratamento similar é despendido ao decreto, bem como às portarias, resoluções, deliberações, instruções, etc.

Note-se também que o texto vincula aqueles atos a autoridades certas e determinadas, a fim de evitar o seu uso indiscriminado por qualquer nível de autoridade, como ocorre atualmente na ausência de princípios ordenadores.

Para assegurar maior ênfase ao corretivo de uma tal situação, incluíse a matéria no bôjo do decreto-lei complementar, garantindo, ao Governador, por delegação, eventuais alterações, qualitativas ou quantitativas, no quadro fixado. Também, avalia essa inclusão o fato de se tratar de matéria integrante do processo legislativo.

A complexidade crescente da vida social torna complexa a disciplina legal. O fenômeno é natural e lógico.

Daí porque ganha prosélitos a corrente de juristas e técnicos que postula a necessidade, básica e vital, de simplificação da lei.

Já que esta é complexa substantivamente, em razão da complexidade da matéria que rege, urge encontrar modos e meios conducentes à sua simplificação formal. Os recursos para esse trabalho são ofertados pela técnica legislativa.

Dentre as mais sérias acusações à desordem legislativa, salienta-se a que se refere à perda da unidade legal. Especialmente nos últimos tempos, as leis passaram a tratar de diversos assuntos, os mais díspares e desencontrados, muitas vezes sem nenhuma relação entre si.

Com isso, ampliou-se demasiado o esforço para controle das leis. Estas vêm perdendo a característica de unidade que é básica ao controle, pois os fichários, em desdobramentos exaustivos e custosos, descem aos artigos e, às vezes, até aos parágrafos, criando, com isto, naturais dificuldades para o seu tranqüilo conhecimento e execução.

Ao lado das leis de objetivação múltipla, surge o mal oposto, mas, de similar gravidade a distribuição do mesmo assunto por diversas leis. Cada lei cuida de uma parte do todo. Mas o todo não encontra fixação de imagem, porque as leis que regem as partes se apresentam desligadas de qualquer vinculação expressa.

O disposto no artigo 4.º visa, justamente, a pôr um parapeito nessa situação, que abrange área de fundamental importância na vida da legislação.

De outra parte, é certo que a cláusula «revogam-se as disposições em contrário», sempre atuou como multiplicadora de problemas.

Somente o comodismo aliado à inércia poderia obstar o êxito da oposição que a doutrina, sustentada pelo escol dos juristas, mantém contra aquele preceito.

A versatilidade do poder da imaginação, os recursos acumulados pela técnica e a criatividade da inteligência humana haveriam de identificar e definir fórmulas hábeis ao afastamento da condenada cláusula, substituindo-a por um mecanismo responsável de seguro controle das mutações das leis ao longo do tempo.

É o que o projeto pretende ter atingido, através do disposto nos artigos 3.º e 4.º, combinado com o princípio consignado no parágrafo único do artigo 2.º.

A eventual crítica de que o procedimento dificulta o trabalho do legislador, responder-se-ia que a questão não pode ser colocada sob esse ângulo, que não é o fundamental, sobrepondo-se, antes, os benefícios e facilidades que a todos, indistintamente, o novo sistema propiciará.

A importância crescente da técnica legislativa, esse ramo transcendente da técnica jurídica, tem sido exaltada pelo depoimento uniforme da totalidade dos juristas.

Todavia, o esforço desenvolvido pela doutrina não produziu os efeitos que seria de se esperar, máxime dentro da era em que a legislação, por força dos novos terrenos conquistados, ganhou muito em complexidade. De qualquer modo, se fez sentir a certeza de que pelo menos o núcleo dos postulados essenciais da técnica legislativa deve ser alçado à posição de imperativo legal.

Sensíveis aos reclamos, os regimentos e regulamentos parlamentares abriram suas portas a tais princípios, de início com a natural timidez, mas, já agora, com desenvoltura notória.

Entretanto, como o produto da função legislativa, «amplo sensu», não se restringe à área parlamentar, parece avanço necessário e oportuno consignar, em diploma legal multidirecional, um mínimo em matéria de técnica legislativa.

Assim, na espécie, oferece-se tratamento de natureza «complementar da Constituição» a princípios que formam a essência da técnica legislativa. Dentre esses, incluem-se alguns endereçados à organização dos atos legislativos, de vez que a forma de distribuição, ordenação e numeração dos dispositivos legais ostenta importância, não só estética, mas, técnico-científica, no que tange à sua compreensão e prática, com vistas aos sistemas de controle e referência.

A fórmula adotada traduz as cautelas e a prudência recomendáveis, eis que, ao elevar à categoria de norma cogente o núcleo dos princípios técnico-legislativos, não criou qualquer obstáculo à inteira liberdade doutrinária que alimenta e conduz a evolução do setor