

## **Primeiros passos do Laboratório de análise permanente da legislação paulistana: relatório parcial do Projeto de Pesquisa FADUSP- Câmara Municipal de São Paulo**

O presente relatório oferece os primeiros resultados parciais da identificação e análise da legislação paulistana produzida entre os anos de 2000 a 2020, com vistas à instituição de um laboratório de análise permanente da legislação paulistana apostando na inauguração de política pública para melhorar a qualidade das normas permitindo maior eficácia e transparência na legislação local.

Para tanto, apresentam-se os seguintes tópicos: 1. Identificação da legislação paulistana editada entre 2000 e 2020; 2. Classificação da legislação municipal em eixos temáticos. Tipologia; 3. Análise sucessiva ou “*ex post*”: a eficácia formal da legislação paulistana de 2000 a 2020: a) Vetos totais e parciais a projetos de leis; b) Análise de Ações Diretas de Inconstitucionalidade; c) Leis editadas e não regulamentadas; 4. Conformidade da legislação paulistana editada de 2000 a 2020 às diretrizes da Lei Complementar federal nº 95 de 1998; e 5. Conclusão: perspectivas do Projeto de Pesquisa aprovado pela USP.

### **1. Identificação da legislação paulistana editada entre 2000 e 2020**

A Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo, por meio de sua Equipe de Sistematização de Assuntos Legislativos, instituída em 2018, disponibiliza diariamente no “Portal da Legislação Paulistana” as Leis, Resoluções, Decretos, Decretos legislativos e Atos da Mesa Diretora da Câmara publicadas no Diário Oficial da Cidade com os seguintes elementos e informações adicionais:

- a) hiperlinks da legislação mencionada em cada norma;
- b) hiperlink da legislação correlata;
- c) remissão digital a todos os documentos do processo legislativo que originou a lei, decreto legislativo ou resolução;
- d) remissão à página do diário oficial em que publicada cada norma;
- e) indicação e remissão aos vetos parciais ou ações diretas de inconstitucionalidade incidentes sobre a norma;
- f) ficha técnica da norma.

O acesso a esses dados também vem sendo paulatinamente aplicado à legislação pretérita. Tendo em vista os propósitos do PROJETO, o Portal da Legislação Paulistana já ostenta com esses elementos e informações adicionais toda a legislação editada no município de São Paulo desde o ano 2000. À medida em que a legislação foi identificada e atualizada, a

equipe do PROJETO propôs uma classificação tipológica da legislação municipal, indicando temas e subtemas principais.

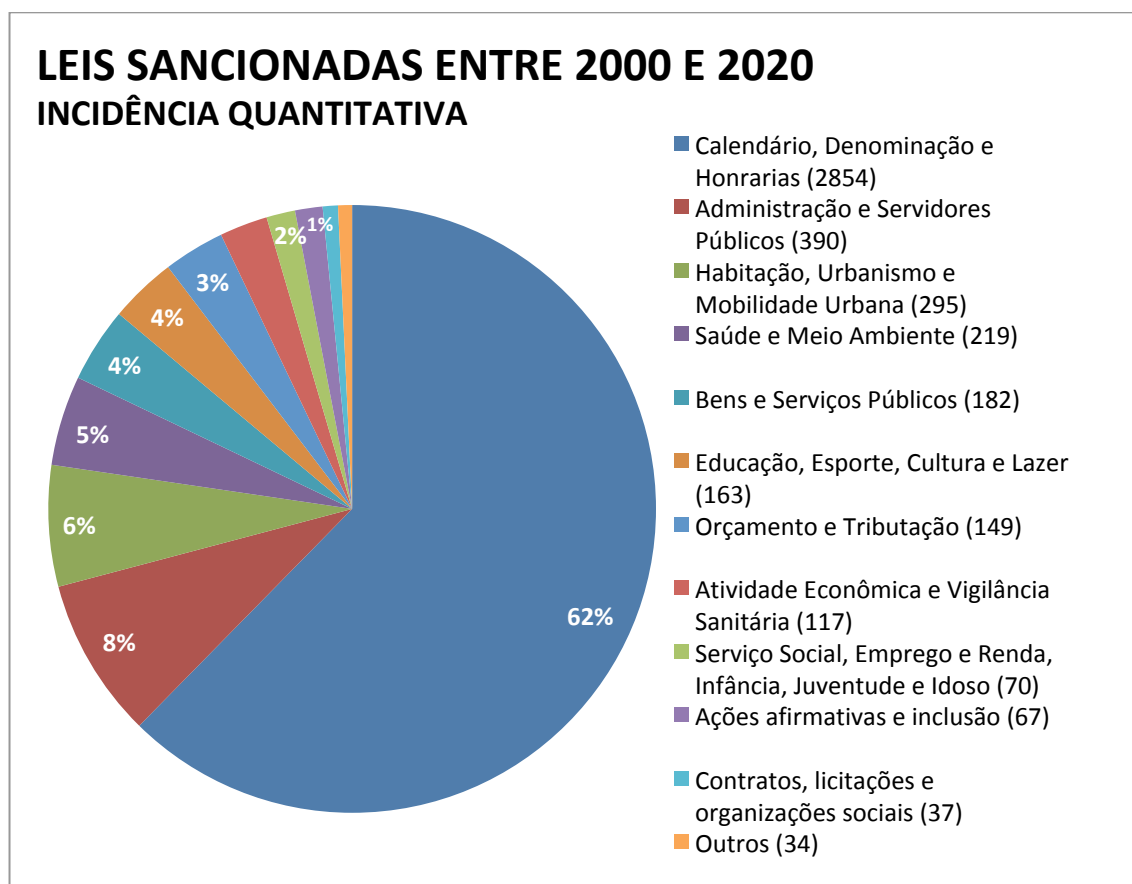
## **2. Classificação da legislação em eixos temáticos. Tipologia.**

A Constituição Federal de 1988 atribui ao Município competência para legislar sobre matérias de “interesse local” e para suplementar a legislação federal e estadual no que couber (art. 30, inc. I e II).

O Município de São Paulo editou entre 2000 a 2020 o total de **4579** leis, das quais 1627 (35,5%) dizem respeito à denominação de logradouros ou de próprios municipais, e 1189 (26%) à instituição de datas comemorativas. As outras 1179 leis editadas no período (38,5% do total) dizem respeito a uma grande variedade de temas. Agrupamos os três primeiros, em razão da baixa complexidade e uniformidade de tramitação, em um único Tipo, e classificamos os demais assuntos conforme abaixo.

<b>AGRUPAMENTOS</b>	<b>TEMAS</b>
Ações afirmativas e inclusão	Ações afirmativas - Mulher - PNE
Administração e Servidores Públicos	Administração - Servidor Público - Transparência
Atividade Econômica e Vigilância Sanitária	Alimentação - Atividade Econômica
Bens e Serviços Públicos	Bens Públicos - Serviço Público - Zeladoria
Calendário, Denominação e Honrarias	Calendário Oficial - Denominação - Honraria e Símbolos
Contratos, licitações e organizações sociais	Contratos - Licitação - Organização Social
Educação, Esporte, Cultura e Lazer	Cultura - Educação - Esporte - Lazer
Saúde e Meio Ambiente	Coronavírus - Meio Ambiente - Resíduos Sólidos - Saúde
Orçamento e Tributação	Orçamento - Tributária
Habitação, Urbanismo e Mobilidade Urbana	Habitação - Mobilidade Urbana - Urbanismo
Serviço Social, Emprego e Renda, Infância, Juventude e Idoso	Assistência Social - Idoso - Infância e Juventude - Trabalho
Outros	Revogadora - Soberania Popular

O levantamento apontou que dos 5730 projetos de lei submetidos à sanção do Prefeito entre 2000 e 2020, 4579 leis foram sancionadas. A análise tipológica de tais leis possibilitou a criação da seguinte representação gráfica:



Os dados levantados indicam que a produção legislativa paulistana dos últimos vinte anos é heterogênea. Cerca de dois terços (62%) das leis incidem em “Denominação”, “Calendário Oficial” e “Honraria e Símbolos”. Os restantes 38%, com temas abrangentes, complexos e mais relevantes, foram objeto de análise sucessiva ou “*ex post*”.

A predominância quantitativa de leis de baixa complexidade pode sugerir uma irrelevância da produção legislativa municipal. É recorrente, a cada quatro anos, no período imediatamente anterior às eleições, matérias jornalísticas trazerem à baila o grande número de leis insignificantes ou até mesmo bizarras editadas em nível local, reforçando a ideia de que “vereador só serve para dar nome de rua”. Em outra vertente, comparando os gastos das Casas legislativas com a respectiva “produção” de leis, concluem haver uma relação custo/benefício negativa. Tal crítica, a nosso ver, não procede, pelas razões a seguir expostas.

A denominação de logradouros, longe de ser inútil, pode resolver problemas importantes para as pessoas que residem em locais até então inominados. Por outro lado, a

homenagem que se presta, indicando nomes em próprios municipais ou instituindo datas comemorativas no calendário oficial da cidade, cumpre o papel do Poder Legislativo de representar interesses dos munícipes.

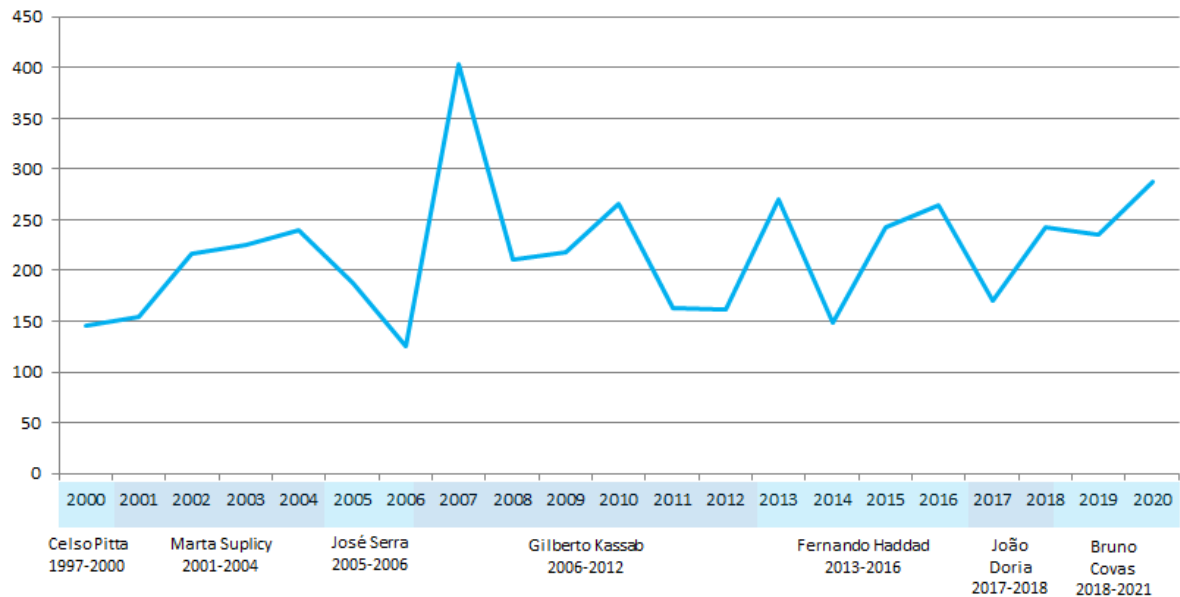
Cumpra apontar, por outro lado, que até recentemente não se reconhecia aos parlamentares o poder de iniciativa para propor leis de maior alcance. Apenas no final de 2016, com a edição do Tema de Repercussão Geral 917 do Supremo Tribunal Federal, os Tribunais passaram a reconhecer maior poder de iniciativa parlamentar para propor as leis. O Tema 917 tem o seguinte enunciado: *“Não usurpa competência privativa do Chefe do Poder Executivo lei que, embora crie despesa para a Administração, não trata da sua estrutura ou da atribuição de seus órgãos nem do regime jurídico de servidores públicos (art. 61, § 1º, II, “a”, “c” e “e”, da Constituição Federal).”* Desde então, entende-se que uma lei de iniciativa parlamentar é constitucional mesmo que crie despesas para o Poder Executivo, sendo vedado tão somente interferir nos órgãos da administração ou no regime dos seus servidores. Temos então que leis de iniciativa parlamentar podem versar sobre diversas matérias de competência municipal – tais como meio ambiente, urbanismo, tributação – ainda que criem despesas.

De outro lado, a jurisprudência reconhece ao parlamentar o poder de apresentar emendas em projetos de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo, desde que guardem estrita relação com a matéria objeto da proposição legislativa originária (pertinência temática), sem desvirtuar a sua essência (v.g. ADI TJ-SP Nº 2252821-36.2018.8.26.0000). É, pois, o Legislativo o *locus* de debate democrático, que pode aperfeiçoar e modificar propostas advindas do Prefeito, Governador ou Presidente da República, em suas esferas de competência reservada. E essa ampliação do debate pode contribuir para a qualidade das leis.

Convém assinalar que embora quantitativamente relevantes, os projetos que tratam de denominação ou calendário são propostos, tramitados e deliberados celeremente, passando ao largo dos debates legislativos e audiências convocadas para debater outras matérias. Desde 2019, as proposições referentes a denominação, honraria ou instituição de datas comemorativas podem ser tramitadas em ambiente exclusivamente virtual. Após o parecer favorável das Comissões de Justiça e Finanças – únicas que intervêm em projetos dessa natureza - os Vereadores têm o prazo de 8 dias para emitir seu voto no Sistema de Plenário Virtual.

A edição das normas, segundo a data de sua publicação, traduz-se conforme a seguinte representação gráfica:

## LEIS SANCIONADAS ENTRE 2000 E 2020 INCIDÊNCIA TEMPORAL



Em uma primeira visão geral, nota-se que a produção de leis no Município tende a ser crescente.

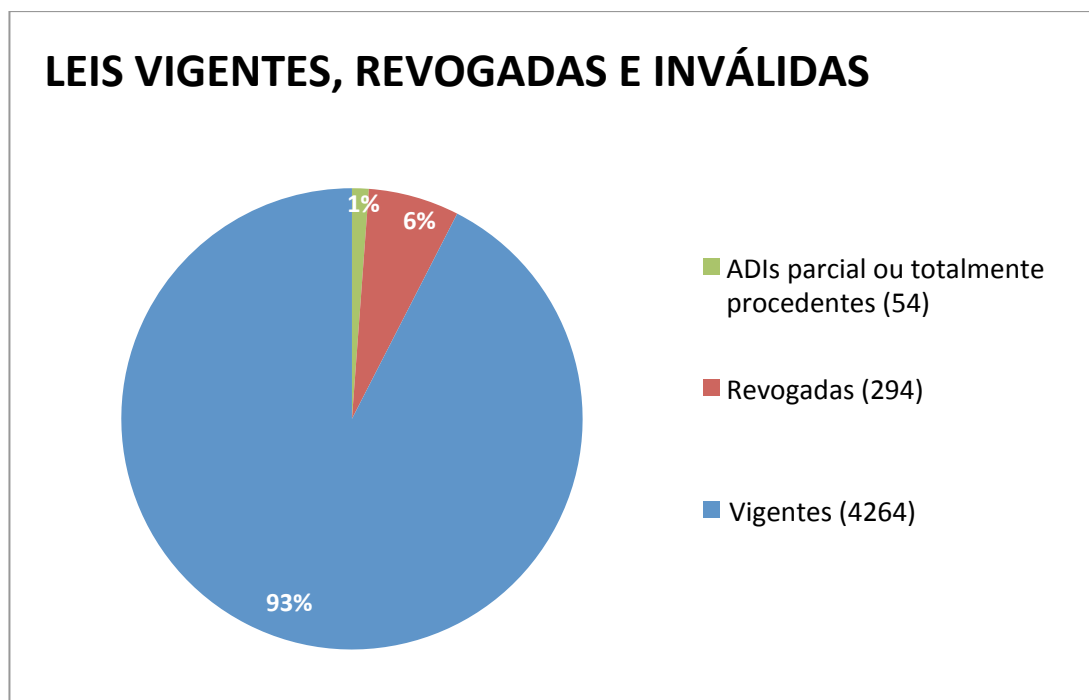
Observa-se que no início das legislaturas há um ímpeto de produção legislativa, seguido de certa estabilidade e posterior decréscimo. O vetor horizontal, associado aos mandatos do Executivo, ostenta certa correlação com as oscilações destacadas. Ante a transição para um novo mandato, a quantidade de leis sancionadas passa a decair.

A título de ilustração, destacam-se as gestões de Marta Suplicy (2001-2004) e de Gilberto Kassab (2006-2012). Em ambos os casos a curva de alteração é mais nítida: crescimento, queda e estabilização até por fim haver um decréscimo extremamente sensível na produção de leis. A conexão entre os momentos da legislatura e a gênese legislativa demandam estudos mais aprofundados.

Talvez o ímpeto legislativo tenha relação com a tendência a se avaliar o “desempenho” do parlamentar ou a produtividade do Parlamento conforme o número de projetos apresentados ou convertidos em lei, como se por esse meio parlamentares e governo respondessem aos anseios de seus eleitores. Contudo, a lei por si só não resolve problemas, pelo contrário, o excesso de leis contribui para um cenário de inflação e de poluição legislativas, que gera incerteza e insegurança jurídica.

Indica-se a seguir que 93% das leis editadas entre 2000 e 2020 encontram-se vigentes, 6% foram revogadas e aproximadamente 1% foram total ou parcialmente invalidadas por ADI.

A análise sucessiva ou “ex post”, sob o aspecto formal das leis editadas será objeto do item a seguir.



### **3. Análise sucessiva ou “ex post”: a eficácia formal da legislação paulistana de 2000 a 2020**

A Avaliação Sucessiva de Impacto normativo – ASI, também designada por avaliação retrospectiva ou “ex post”, consiste em um instrumento técnico e metodológico que tem como escopo analisar a repercussão dos efeitos reais produzidos por normas jurídicas que tenham entrado em vigor, tendo em vista a aferição da sua qualidade e eficiência.

O fim principal da ASI consiste em apreciar, na base de uma pluralidade de indicadores técnicos e científicos de Legística, o desempenho produtivo de uma norma, após um determinado período de vigência, tendo por objetivo apurar a conveniência ou a necessidade da sua conservação, alteração ou revogação.

A título subsidiário, a ASI pode também preencher outros objetivos, como o de aferir a qualidade da avaliação preventiva. Os mecanismos de avaliação sucessiva de impacto incidem sobre uma norma já aprovada e aplicada, operando como um estudo ou controle técnico sobre o seu desempenho efetivo.

Com essa perspectiva de fundo, após classificar os projetos de leis em eixos temáticos, identificamos sua eficácia formal a partir da análise de vetos – totais ou parciais – a eles impostos, e o grau de litigiosidade gerado por sua aplicação, examinando as ações diretas de inconstitucionalidade propostas em face das leis editadas. Além disso, verificamos a

conformidade dessas normas às diretrizes de redação e elaboração legislativa constantes da Lei Complementar federal nº 95 de 1998.

Finalmente, ainda sob o aspecto formal, verificamos as leis editadas entre 2000 e 2020 que não produziram efeitos em face da ausência de regulamentação. São os tópicos a seguir elencados.

**a) Análise de vetos totais e parciais a projetos de leis**

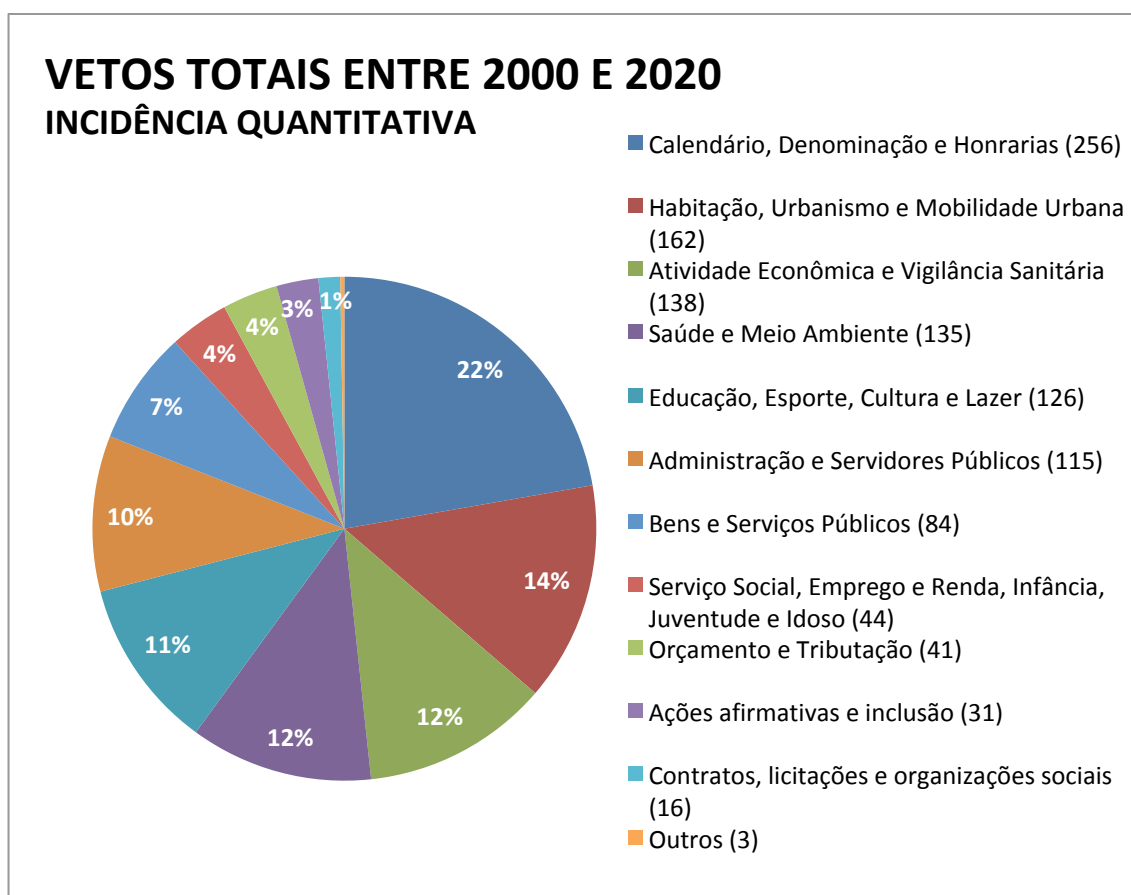
Detectou-se que de um total de 5730 projetos de lei submetidos à sanção do Prefeito entre 2000 e 2020, 1151 receberam vetos totais (20,08%). Por sua vez, entre as 4579 leis sancionadas, 376 receberam vetos parciais (8,21%).

Em vista dos dados expostos, convém assinalar, sob a ótica da tipologia apresentada em momento inicial, os temas nos quais há maior ocorrência de vetos totais, proporcionalmente. A tabela apresentada logo abaixo sintetiza essas informações.

TEMAS	VETOS TOTAIS	%
Calendário, Denominação e Honorarias	256	22
Atividade Econômica e Vigilância Sanitária	138	12
Saúde e Meio Ambiente	135	12
Educação, Esporte, Cultura e Lazer	126	11
Administração e Servidores Públicos	115	10
Bens e Serviços Públicos	84	7
Serviço Social, Emprego e Renda, Infância, Juventude e Idoso	44	4
Orçamento e Tributação	41	4
Ações afirmativas e inclusão	31	3
Contratos, licitações e organizações sociais	16	1
Outros	3	>1

Com isso, verifica-se que o tema de maior presença entre os projetos de lei vetados parcialmente é o de “Calendário, Denominação e Honrarias”, atingindo mais de um quinto de todos os PLs (22%). Em seguida, alguns outros tópicos também ganham relevo, caso de “Habitação, Urbanismo e Mobilidade Urbana” (14%), e “Saúde e Meio Ambiente” (12%). Por outro lado, focalizando os itens de menor ocorrência, surgem os temas de “Soberania Popular”, “Ações afirmativas” e “Revogadora”, todos compreendendo uma parcela ínfima do total de projetos de lei analisados.

Ao serem adequadas tais informações à luz da classificação temática empregada pelo projeto de pesquisa, encontram-se os resultados estampados na representação gráfica a seguir:

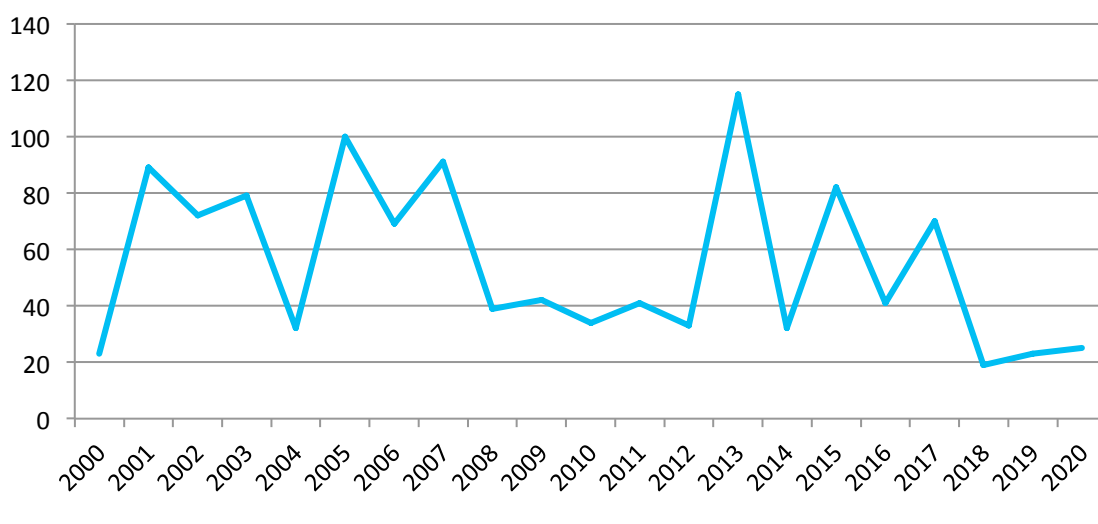


O grupo “Calendário, Denominação e Honrarias”, que responde por 62% da legislação produzida, é também o grupo preponderante na incidência de vetos totais (22%). Via de regra, a votação dessas proposituras é precedida de um pedido de informações ao Poder Executivo, porém, caso não o seja, é possível que aspectos formais inviabilizem a sanção do projeto.

Ao longo do tempo, a incidência de vetos totais tem o seguinte comportamento, esclarecendo-se que os anos dizem respeito ao momento em que o projeto é enviado para sanção. Por exemplo: 100 PLs enviados em 2005 foram totalmente vetados.



## VETOS TOTAIS ENTRE 2000 E 2020 INCIDÊNCIA TEMPORAL



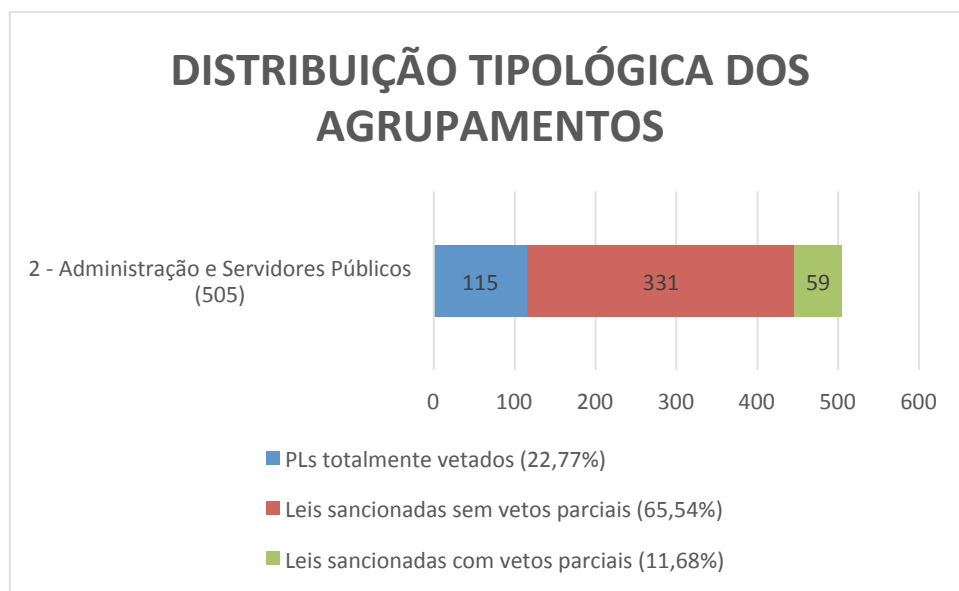
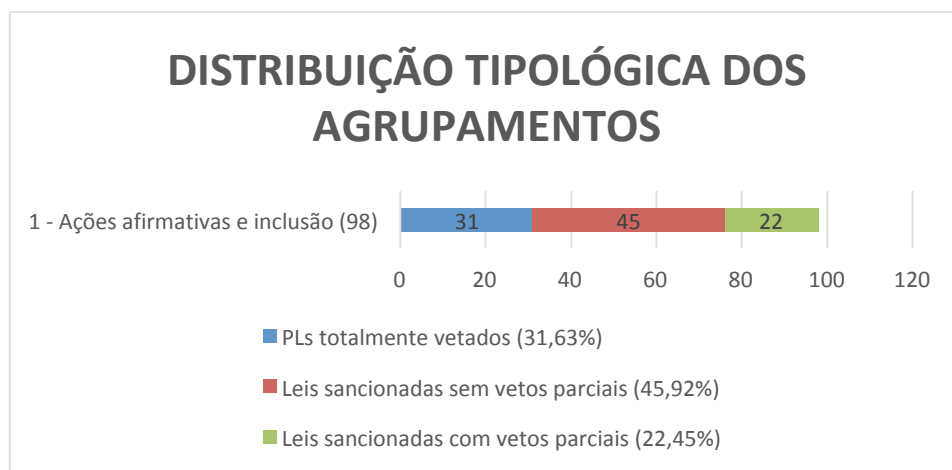
Quanto à progressão gráfica constatam-se sucessivas alterações ao longo do tempo. A distribuição de vetos totais parece razoavelmente proporcional à produção legislativa no Município: maior quantidade de PLs submetidos à sanção, maior quantidade de PLs vetados.

Ainda, podemos analisar a incidência de vetos totais sobre cada um dos temas:

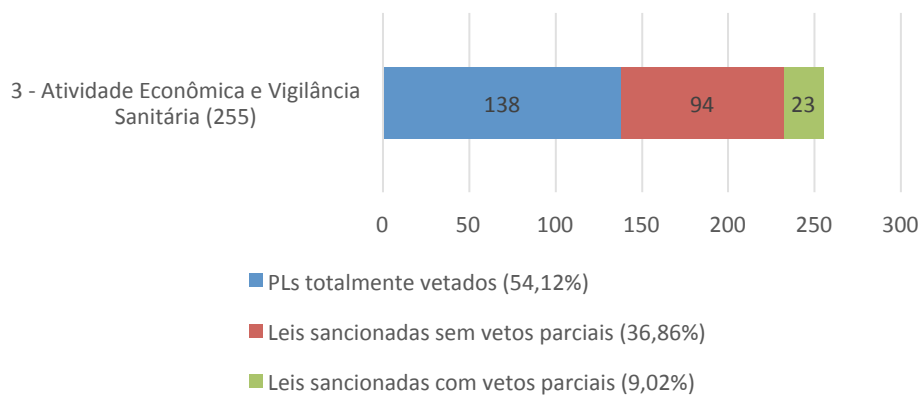
Agrupamentos	Total de projetos de lei	PLs totalmente vetados		Leis sancionadas sem vetos parciais		Leis sancionadas com vetos parciais	
	Qntd.	Qntd.	%	Qntd.	%	Qntd.	%
Ações afirmativas e inclusão	98	31	31,63%	45	45,92%	22	22,45%
Administração e Servidores Públicos	505	115	22,77%	331	65,54%	59	11,68%
Atividade Econômica e Vigilância Sanitária	255	138	54,12%	94	36,86%	23	9,02%
Bens e Serviços Públicos	266	84	31,58%	156	58,65%	26	9,77%
Calendário, Denominação e Honorarias	3110	256	8,23%	2837	91,22%	17	0,55%
Contratos, licitações e organizações sociais	53	16	30,19%	32	60,38%	5	9,43%
Educação, Esporte, Cultura e Lazer	289	126	43,60%	116	40,14%	47	16,26%
Saúde e Meio Ambiente	354	135	38,14%	159	44,92%	60	16,95%
Orçamento e Tributação	190	41	21,58%	110	57,89%	39	20,53%
Habitação, Urbanismo e Mobilidade Urbana	457	162	35,45%	240	52,52%	55	12,04%

Serviço Social, Emprego e Renda, Infância, Juventude e Idoso	114	44	38,60%	49	42,98%	21	18,42%
Outros	37	3	8,11%	32	86,49%	2	5,41%

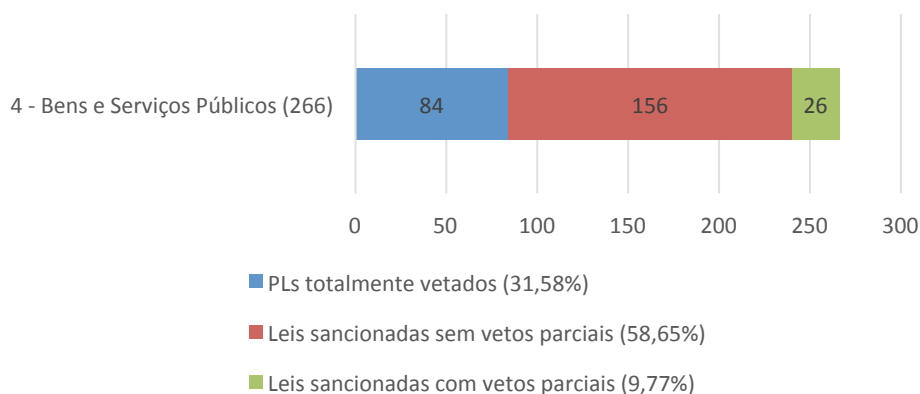
O levantamento indicou 376 leis sancionadas com veto parcial. Analisando-se os mesmos à luz da tipologia empregada no projeto, resulta o seguinte:



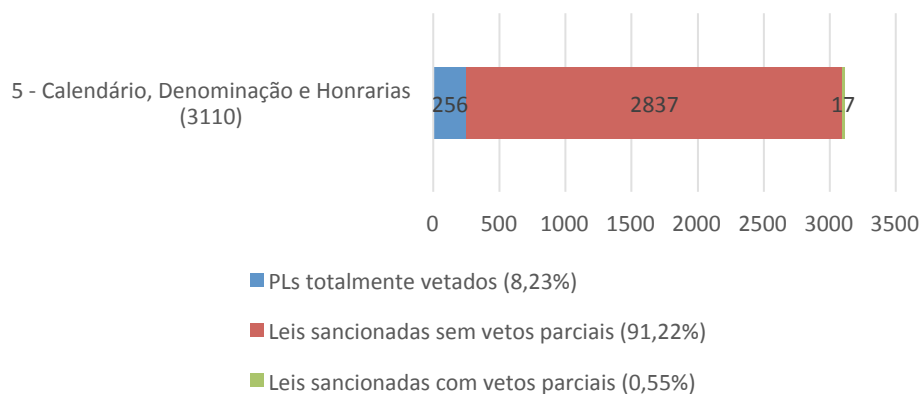
## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



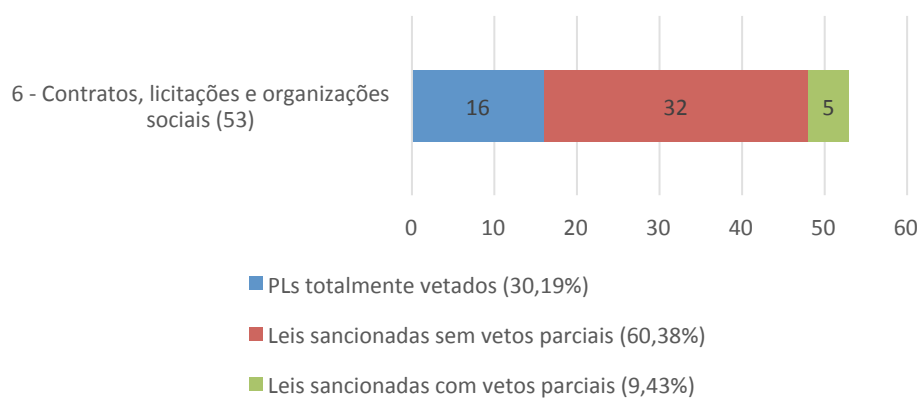
## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



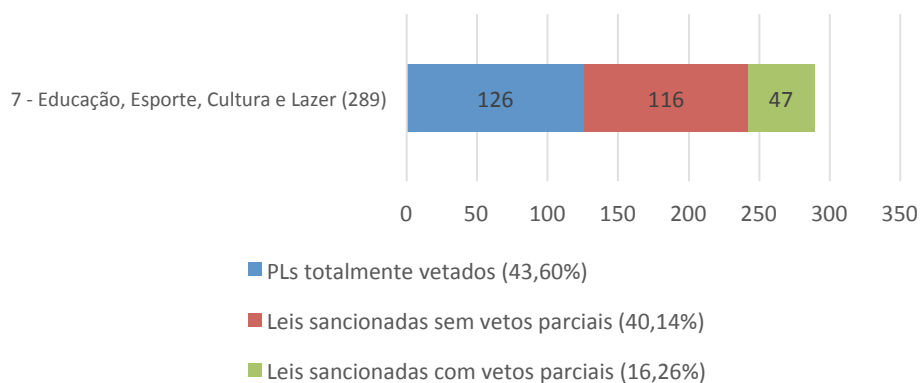
## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



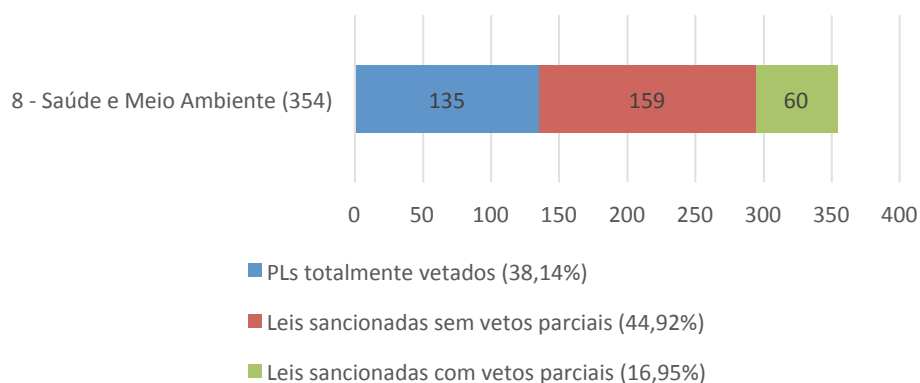
## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



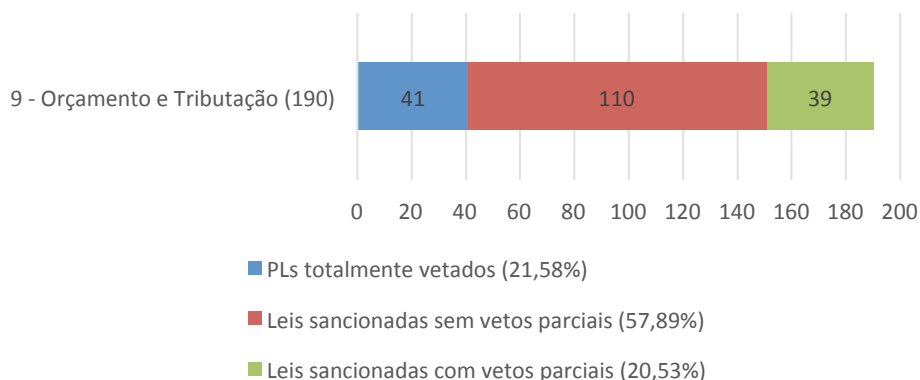
## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



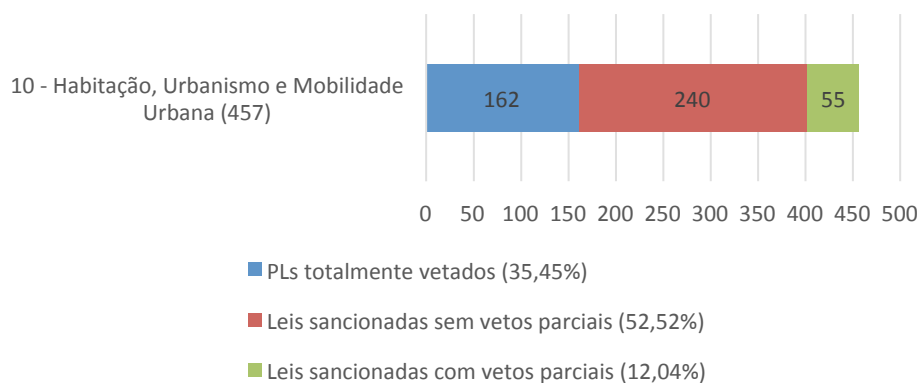
## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



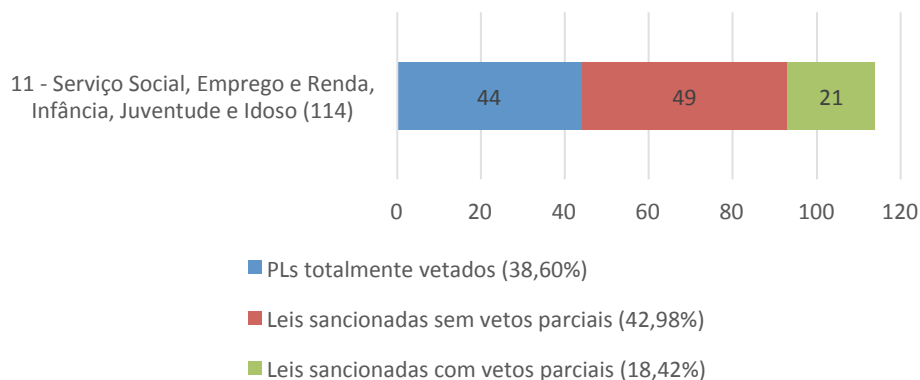
## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



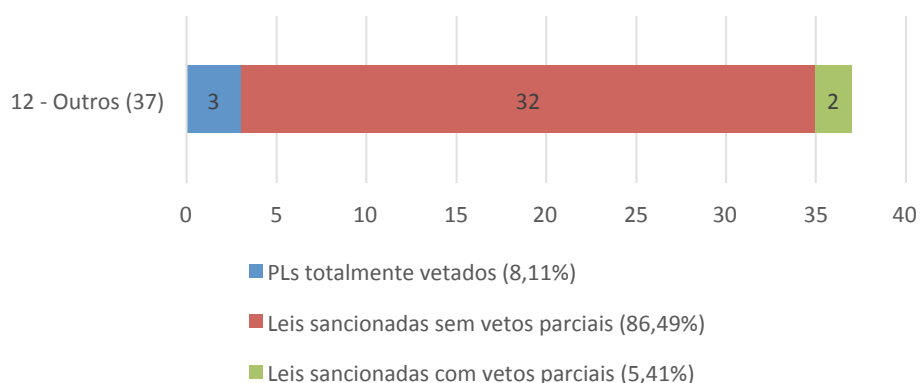
## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



## DISTRIBUIÇÃO TIPOLOGICA DOS AGRUPAMENTOS



TEMAS	VETOS PARCIAIS	%
Saúde e Meio Ambiente	60	16
Administração e Servidores Públicos	59	16
Habitação, Urbanismo e Mobilidade Urbana	55	15
Educação, Esporte, Cultura e Lazer	47	12
Orçamento e Tributação	39	10
Bens e Serviços Públicos	26	7
Atividade Econômica e Vigilância Sanitária	23	6
Ações afirmativas e inclusão	22	6
Serviço Social, Emprego e Renda, Infância, Juventude e Idoso	21	6
Calendário, Denominação e Honorarias	17	4
Contratos, licitações e organizações sociais	5	1
Outros	2	>1

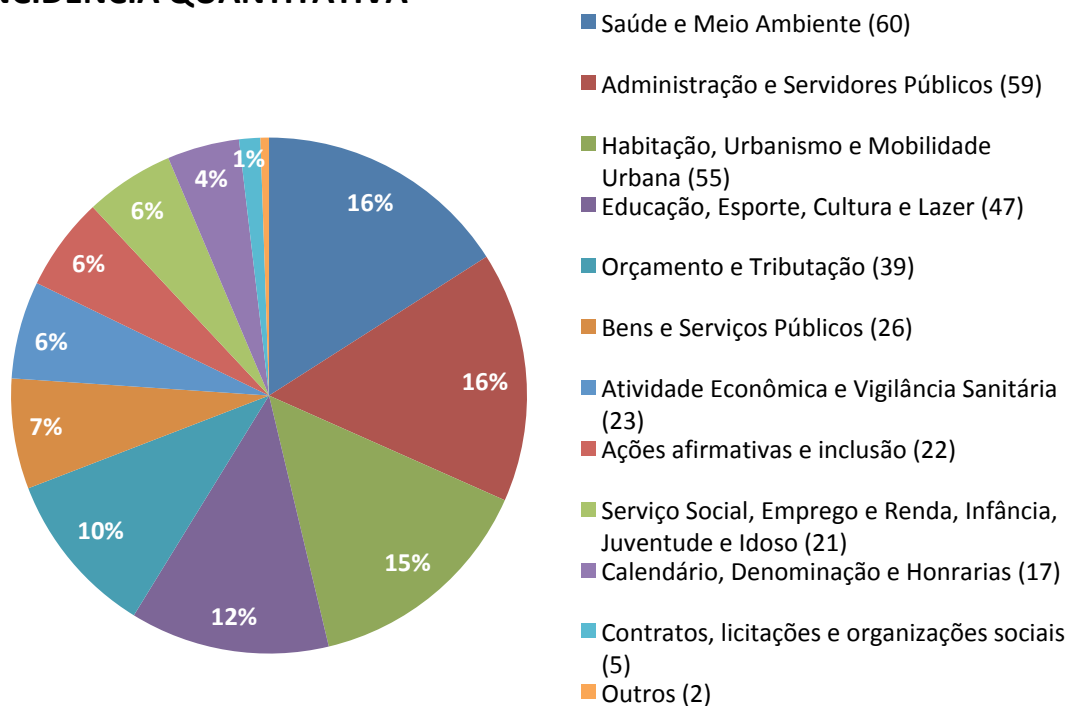
Tão logo, compreende-se que no topo da tabela estão presentes temas como “Administração e Servidores Públicos” (16%), “Habitação, Urbanismo e Mobilidade Urbana” (15%), “Saúde e Meio Ambiente” (16%) e “Orçamento e Tributação” (10%). Nota-se que a frequência dos temas é muito distinta quando comparada à distância que os mesmos itens encontram quando posicionados na tabela de projetos de lei totalmente vetados.

Já no que concerne aos temas de menor presença, são identificados os casos de “Organização social”, “Revogadora” e “Soberania popular”, todos com 0,27% de incidência. Os dois últimos também tem configuração semelhante no caso dos vetos totais, situação que pode ser atribuída, de maneira geral, à baixa apresentação de projetos de lei sobre esses assuntos.

Outra diferença substantiva entre os PLs com vetos totais e aqueles com vetos parciais são seus respectivos números absolutos. Enquanto foram registrados 1151 para o primeiro caso, apenas 376 acabaram ocorrendo no segundo. Essa acentuada discrepância talvez seja devida, em alguma medida, à baixíssima ocorrência de vetos parciais relacionados ao tema “Denominação”, que aqui figuram com apenas 0,53%. Os PLs relacionados ao Calendário Oficial e à distribuição de honrarias e símbolos também aparecem aqui numa proporção igualmente inferior.

Por conseguinte, aplicando-se a construção dos agrupamentos para o caso dos vetos parciais, nota-se que:

## VETOS PARCIAIS ENTRE 2000 E 2020 INCIDÊNCIA QUANTITATIVA



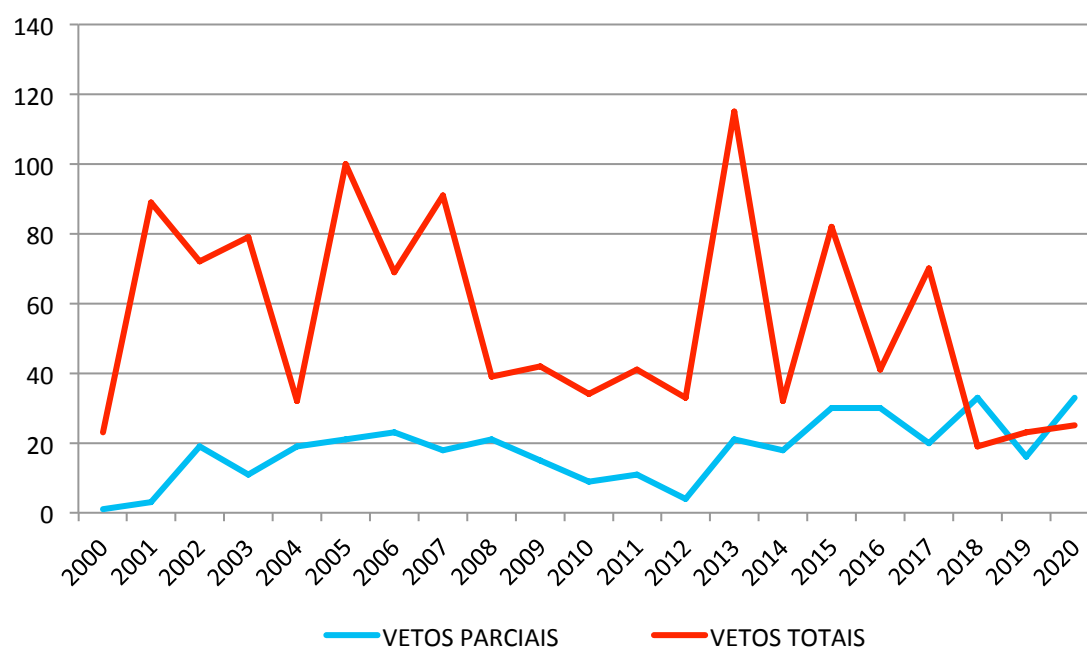
Diferentemente do que foi apresentado no gráfico de incidência quantitativa dos projetos de lei totalmente vetados, há aqui um arranjo diferenciado dos agrupamentos. No topo estão grupos que se encontram a uma distância muito pequena. Entre “Saúde e Meio Ambiente” e “Administração e Servidores Públicos”, por exemplo, a diferença é de apenas um PL. Já o grupo “Calendário, Denominação e Honorarias”, tão intenso dentre as leis sancionadas e vetos totais, detém tão somente 12% dos vetos parciais, diferentemente em momento anterior.

Em geral, os projetos de lei parcialmente vetados revelam temas de maior impacto legislativo, que implicam ou representam uma contribuição mais significativa para a sociedade. Cabe discutir os valores políticos e jurídicos que ensejam os vetos parciais a tais projetos.

É possível visualizar a correlação no tempo da incidência de vetos totais e parciais, conforme gráfico abaixo.



## VETOS PARCIAIS E TOTAIS ENTRE 2000 E 2020 INCIDÊNCIA TEMPORAL



O volume dos vetos totais é quase três vezes superior ao de vetos parciais. Além disso, os vetos parciais apresentam-se num horizonte relativamente homogêneo, com variações não tão expressivas se comparadas à progressão dos vetos totais. Há, no entanto, algumas exceções, como por exemplo no ano de 2012. Já o número de projetos de lei totalmente vetados varia muito ao longo dos anos.

Apesar disso, vislumbra-se alguma correlação entre as duas linhas – sobretudo no período compreendido entre 2008 e 2015. Já os anos de 2004 e 2018 apontam diferenças marcantes.

Destarte, o levantamento demonstrou que os vetos não constituem, *lato sensu*, um grupo uniforme, comportando características quantitativa e temporalmente díspares quando diferenciados entre totais e parciais – ainda que em alguma medida correlatas.

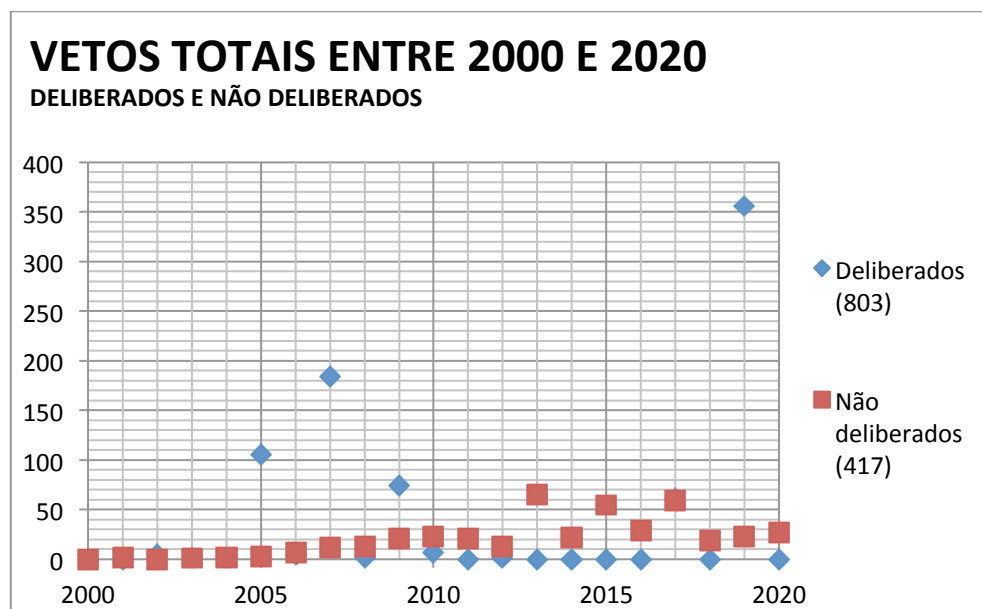
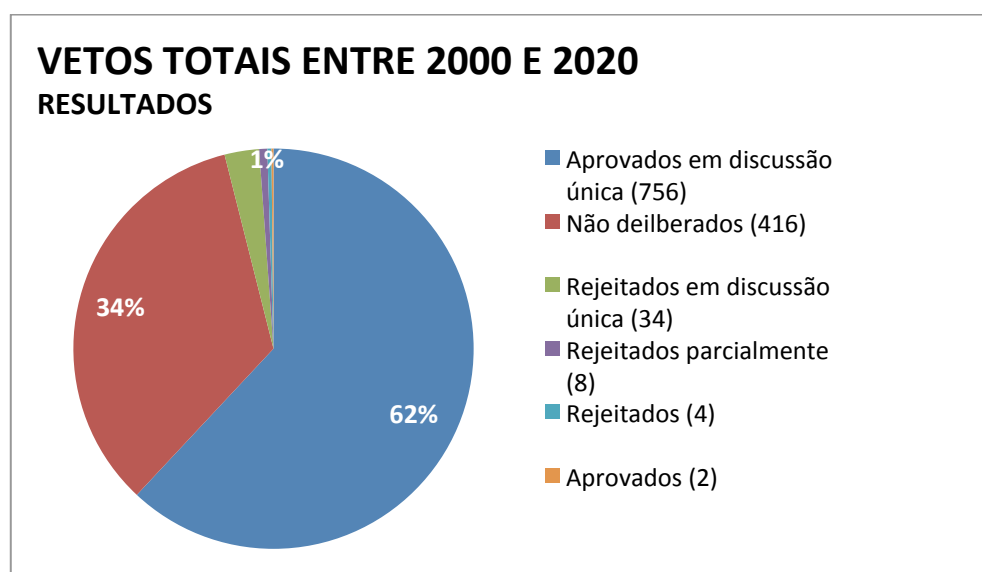
### **Deliberação quanto aos vetos totais**

A pesquisa aponta que de um universo de 1323 projetos de lei totalmente vetados contabilizados pelo levantamento, 896 (67,72%) passaram foram deliberados pela Câmara e 427 (32,27%) ainda aguardam discussão.

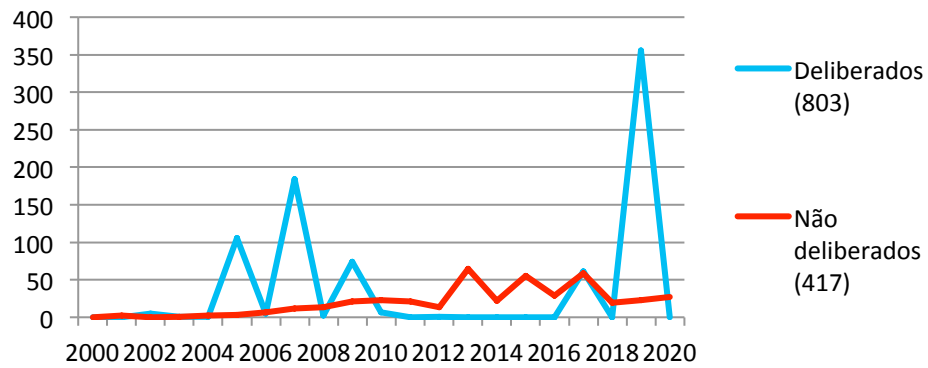
O levantamento também demonstrou que a maior parte das deliberações deságua na aprovação dos vetos totais: de 803 vetos deliberados, 757 (94,27%) foram aprovados.

A deliberação quanto aos vetos totais não se dá de modo uniforme ao longo do tempo, com destaque para os períodos de 2004 a 2009 e de 2016 a 2019, possivelmente em razão de pertinência ou não de conveniência política. Ante o acúmulo de vetos para serem deliberados, a Câmara acabou por empreender esforços no sentido de realizar grandes “mutirões” para apreciar tais matérias, dependendo-se daí a heterogeneidade da distribuição de deliberações ao longo do tempo. Tal fato é notório no ano de 2019.

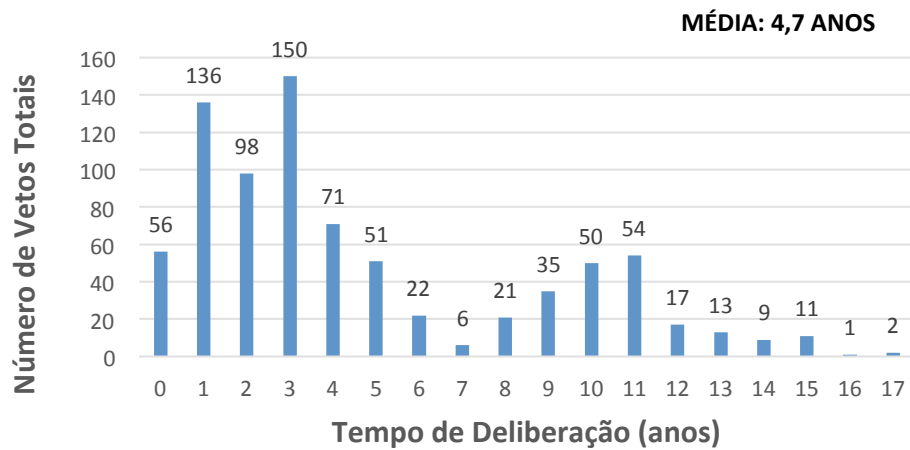
**Confiram-se abaixo os gráficos a respeito:**



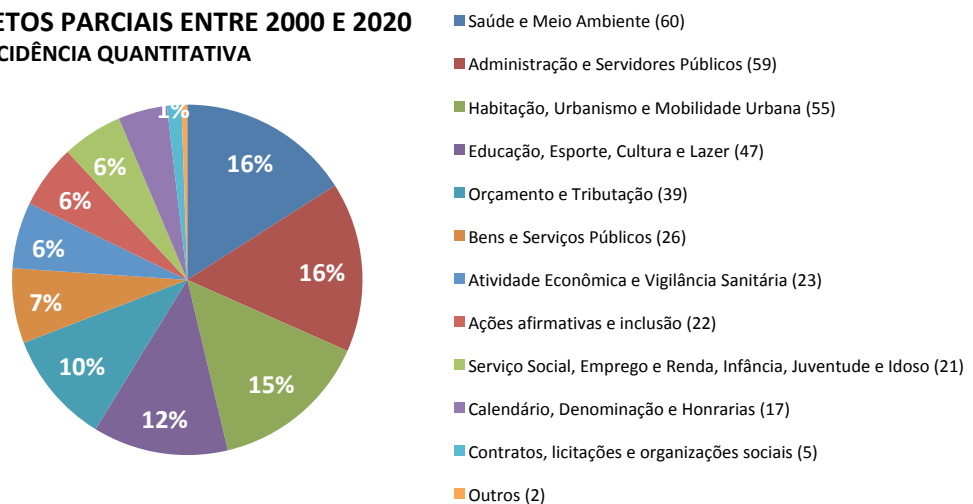
## VETOS TOTAIS ENTRE 2000 E 2020 DELIBERADOS E NÃO DELIBERADOS

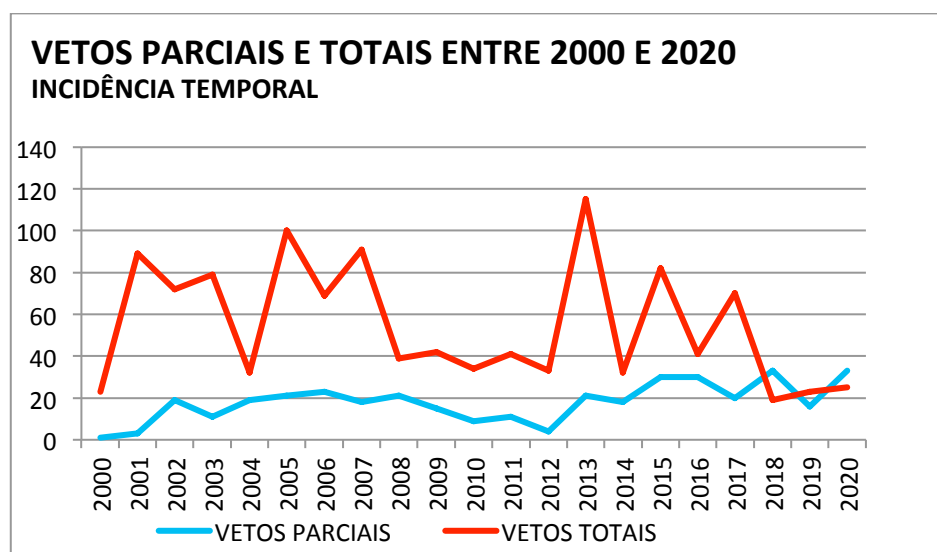


## VETOS TOTAIS ENTRE 2000 E 2020 TEMPO DE DELIBERAÇÃO



## VETOS PARCIAIS ENTRE 2000 E 2020 INCIDÊNCIA QUANTITATIVA





A Lei Orgânica do Município de São Paulo, em consonância ao art. 66 da Constituição federal, dispõe:

*Art. 42 — Aprovado o projeto de lei, na forma regimental, será enviado ao Prefeito que, aquiescendo, o sancionará e promulgará.*

*§ 1.º — Se o Prefeito julgar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-lo-á total ou parcialmente, no prazo de 15 (quinze) dias teís contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de 48 (quarenta e oito) horas, ao Presidente da Câmara Municipal os motivos do veto.*

*...§ 4.º — Esgotado, sem deliberação, o prazo estabelecido no parágrafo anterior, o veto será incluído na Ordem do Dia da sessão imediata, sobrestadas as demais proposições, até sua votação final.*

*§ 5.º — A Câmara Municipal deliberará sobre o veto, em um único turno de votação e discussão, no prazo de 30 (trinta) dias de seu recebimento, só podendo ser rejeitado pelo voto da maioria absoluta dos vereadores. (Incluído pela Emenda à Lei Orgânica nº 1 de 1990)*

O Regimento Interno da Câmara municipal de São Paulo, em seu art. 362, destaca que os vetos devem ser deliberados pela Câmara Municipal nas sessões ordinárias, *in verbis*:

*Art. 362 - A Câmara Municipal deliberará sobre o veto no prazo de 30 (trinta) dias de seu recebimento e, quando em recesso, deverá ser obrigatoriamente lido na primeira sessão ordinária após o mesmo.*

Leciona a respeito Mayr Godoy:

*“A Câmara tem um prazo normal de trinta dias para apreciar o veto. Se, nesse lapso de tempo, não houver pronunciamento final sobre a matéria, o veto será colocado na ordem do dia, com ou sem parecer, em primeiro lugar, porque ficam sobrestadas todas as demais proposições pautadas. Enquanto o Poder Legislativo não decidir sobre o veto, nenhuma matéria pode ser votada pela Câmara, a não ser que haja medidas provisórias a serem apreciadas, por preferenciais, ou estejam pautadas propostas orçamentárias, também, prevalentes. Nestes casos o veto será apreciado logo em seguida a estas matérias. Os projetos de lei gravados de urgência não se antepõem ao veto.”*

Em nível constitucional, João Trindade corrobora a ocorrência do trancamento de pauta nos casos em que o Legislativo não delibera o veto:

*“O que acontece se o Congresso não apreciar o veto no prazo de 30 dias? Sobrestar-se-ão todas as demais tramitações do plenário do Congresso Nacional (CF, art. 66, §3º). Trata-se do conhecidíssimo fenômeno do trancamento de pauta.”*

O trancamento de pauta também se apresenta na Câmara Municipal, conforme pode ser depreendido do art. 42, §4º da Lei Orgânica do Município de São Paulo.

Sob o ponto de vista da higidez legislativa, nota-se uma acentuada quantidade de vetos que deixam de ser apreciados pela Câmara e são, assim, escanteados (com exceção daqueles momentos esporádicos nos quais as forças políticas se mobilizam de maneira mais intensa para realizar os ditos “mutirões” de deliberação). Resulta desta dinâmica constantes engarrafamentos de vetos a serem apreciados nas sessões ordinárias, de modo que as sessões extraordinárias acabam sendo empregadas, muitas vezes, como estratégia para lidar com o acúmulo em questão, hipertrofiando as mesmas. É o que tende a ocorrer nos casos de projetos de lei de maior interesse social, político, econômico, posto que acabam sendo discutidos justamente nas sessões extraordinárias.

Ademais, é também oportuno diferenciar duas situações, vetos totais que ainda não foram deliberados pela Câmara e vetos totais pendentes: no primeiro caso estão PLs totalmente vetados que, por razões cronológicas, ainda não foram pautados; quanto aos pendentes, seriam aqueles cuja deliberação não se deu devido à insuficiência de quórum (maioria absoluta). Salienta-se que o segundo caso é pouco presente na Câmara Municipal de São Paulo, tendo seu fundamento jurídico através dos arts. 285, 287 e 296, §6º do Regimento Interno.

Entende-se, à luz das ideias abordadas, que os vetos totais consistem numa parcela muito expressiva dos projetos de lei editados pela Câmara Municipal de São Paulo, de

maneira que a sua consequente deliberação precisa ser melhor observada a fim de que melhores soluções possam ser encontradas que não a realização de esporádicos mutirões para lidar com o congestionamento de pauta das sessões ordinárias. O levantamento, com isso, projetou resultados extremamente profícuos a fim de que esse aspecto da gênese legislativa municipal seja melhor analisado, principalmente com relação à parcela de vetos ainda não deliberados.

b) Análise de Ações Diretas de Inconstitucionalidade

A partir do levantamento do projeto de pesquisa, foram identificadas 124 Ações Diretas de Inconstitucionalidade - ADIs propostas em relação a leis editadas entre os anos de 2000 a 2020, sendo que desse total, 92 leis foram objeto de questionamento. Ou seja, foram constatadas situações nas quais uma mesma lei estava relacionada a mais de uma Ação Direta e Inconstitucionalidade.

Nesse sentido, classificando a incidência de ADIs à luz da tipologia apresentada no trabalho, tem-se o seguinte:

<b>TEMAS</b>	<b>ADIs</b>	<b>%</b>
Administração e Servidores Públicos	50	40
Habitação, Urbanismo e Mobilidade Urbana	22	18
Atividade Econômica e Vigilância Sanitária	12	10
Saúde e Meio Ambiente	10	8
Bens e Serviços Públicos	9	7
Orçamento e Tributação	9	7
Calendário, Denominação e Honrarias	4	3
Educação, Esporte, Cultura e Lazer	4	3
Contratos, licitações e organizações sociais	3	3
Serviço Social, Emprego e Renda, Infância, Juventude e Idoso	1	1

Considerando-se apenas os temas, nota-se que há maior ocorrência de ADIs com relação aos casos de “Administração e Servidores Públicos” (40%), que se encontra em primeiro lugar por uma larga vantagem, seguido de “Habitação, Urbanismo e Mobilidade Urbana” (18%) e “Atividade Econômica e Vigilância Sanitária” (10%). De outro modo, destacam-se diversos outros tópicos que não estavam expressivamente presentes, sendo válido pontuar que “Calendário oficial”, “Denominação” e “Honorarias e Símbolos” mal chegam a atingir 4% do total de ADIs analisadas entre 2000e 2020.

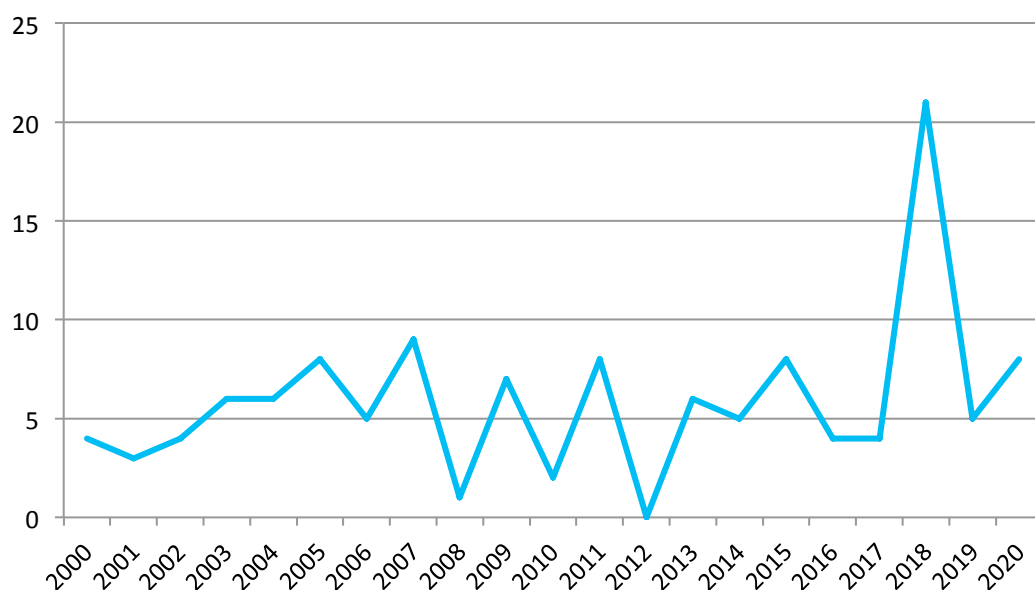
A partir de tais considerações, convém agora passar à adequação das Ações Diretas de Inconstitucionalidade à luz da estrutura de doze agrupamentos adotada pelo presente estudo.



Constata-se que as Ações Diretas de Inconstitucionalidade tiveram por objeto leis que versavam, sobretudo, a respeito de “Administração e Servidores Públicos”, representando 40% do total. O segundo tema mais presente é o de “Habitação, Urbanismo e Mobilidade Urbana” correspondendo a 18% do total de ADIs. Quanto aos demais grupos, destaca-se a baixa proporção de ações a respeito de “Calendário, Denominação e Honorarias”, fato talvez atribuído ao nível de complexidade e de impacto menos acentuado de tais textos normativos.

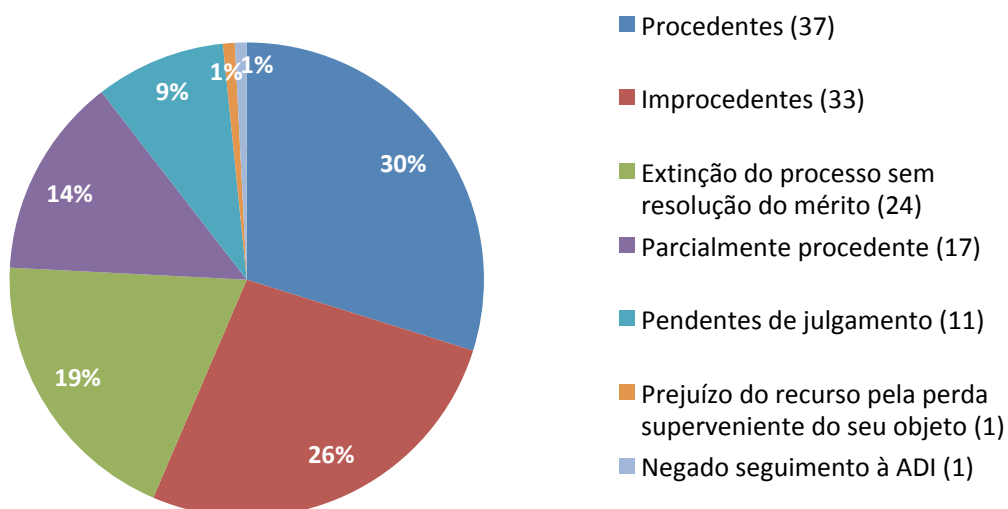
A análise das Ações Diretas de Inconstitucionalidade permite extrair observações importantes.

## ADIs ENTRE 2000 E 2020 INCIDÊNCIA TEMPORAL



Diferentemente do que foi observado no caso dos vetos parciais e totais, há aqui uma situação de relativa homogeneidade, oscilando em torno de cinco leis objeto de ADIs na média anual. O momento excepcional dá-se no intervalo entre 2018 e 2019, atingindo um pico de mais de vinte Ações Diretas de Inconstitucionalidade tendo por objeto leis da Câmara Municipal de São Paulo.

## ADIS ENTRE 2000 E 2020 RESULTADOS





Tais dados são de imensa importância, ressalta-se: das 124 ADIs propostas, 37 (30%) foram julgadas procedentes; 33 (26%) foram julgadas improcedentes e 17 (14%) parcialmente procedentes. Além disso, 24 dessas ações foram extintas sem resolução do mérito. Os dados colhidos permitem constatar a importância da atuação do Setor Judicial da Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo.

#### c) Leis editadas e não regulamentadas

Em 2019, a Comissão de Administração Pública da Câmara Municipal de Vereadores aprovou requerimento, para a instalação de uma Subcomissão Temporária, a fim de realizar o levantamento de Leis aprovadas no Município de São Paulo que estejam na pendência de regulamentação, sendo o escopo de tal trabalho limitado ao período de 2000 a 2018.

A equipe da Secretaria de Documentação fez o levantamento de todas as leis em vigor desde o ano 2000, que somaram 3.702 (três mil, setecentas e duas) leis. A partir dessas leis, criaram planilhas com o número das leis, a data em que foram publicadas os links para o texto das leis e para seus registros, texto integral de suas ementas, indicação da iniciativa das leis, a existência ou não de pedido de regulamentação expressa, a previsão ou não de que a regulamentação seria feita “quando couber”, eventual prazo para a regulamentação, número de eventual decreto regulamentador e a data de suas publicações e eventuais informações importantes constantes do registro das leis.

Da leitura de cada uma das leis constantes destacaram-se aquelas que, a juízo da Procuradoria, demandariam, de forma não expressa, regulamentação pelo Executivo. Ademais, foram atualizadas as informações das ações judiciais existentes questionando a constitucionalidade das leis, que poderiam eventualmente afetar o momento e a própria existência de regulamentação; e foram excluídas do cômputo de não regulamentadas as leis que continham a previsão de regulamentação apenas “no que couber”.

A partir dessa análise qualitativa, foi elaborada uma tabela contendo as leis que previam expressa ou implicitamente regulamentação e que, até 2018, não foram regulamentadas. Chegou-se ao número de 318 (trezentas e dezoito) leis que, em tese, ainda demandariam, de forma expressa ou implícita, regulamentação por parte do Poder Executivo, o que corresponde a cerca de 8% (oito por cento) do total de leis aprovadas entre 2000 e 2018, e que estão em vigor.

Complementando-se a pesquisa, foram incluídos os dados relativos aos anos de 2019 e 2020 acerca das leis municipais que, embora demandassem regulamentação acabaram por não ser regulamentadas pelo Poder Executivo, e com essa complementação pode-se concluir que no período abrangido pelo Projeto de Pesquisa, dos anos 2000 a 2020, existem no

total 399 (trezentas e noventa e nove) leis municipais cuja regulamentação está pendente. Esse total de 399 (trezentas e noventa e nove) leis que, embora demandassem regulamentação, não foram regulamentadas, corresponde a quase 9% (nove por cento) do total de leis produzidas no período de 2000 a 2020.

Cumpra observar que a tentativa de impor um prazo para o Executivo regulamentar as leis aprovadas, de iniciativa parlamentar, tem sido reputada inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. A título de exemplo, a Lei paulistana nº 16.808 de 2018 de São Paulo teria violado o princípio da separação de Poderes ao estabelecer, em seu art. 4º, o prazo de 90 dias para sua regulamentação (Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2095527-18.2018.8.26.0000). No entanto, a matéria foi objeto de Recurso Extraordinário, ainda não apreciado.

Tramita perante o STF a ADI 4052, ainda pendente de julgamento, na qual se discute, dentre outros dispositivos, a constitucionalidade do art. 47, III, da Constituição Estadual de São Paulo, que prevê a obrigatoriedade da observância do prazo assinalado em lei para a edição do decreto regulamentar.

Grande parte das leis aprovadas pelo Poder Legislativo, mesmo após a sanção do Executivo e sua consequente promulgação e publicação, para se tornarem eficazes ainda dependem de regulamentação do Poder Executivo, que deverá tratar dos aspectos materiais necessários à implementação do quanto previsto no diploma legal sancionado e promulgado.

Nesse sentido, o art. 84, IV, da Constituição Federal prevê que compete ao Presidente da República sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução. Trata-se de norma aplicável aos chefes dos demais Poderes Executivos da Federação, com base no princípio da simetria.

Pois bem. Verifica-se, a partir da simples leitura do dispositivo, que a previsão da atribuição ao chefe do Executivo do denominado poder regulamentar é feita *a latere* das demais atribuições de promulgação e publicação das leis. Tais incumbências não constituem faculdade, sujeita a juízo de mérito, mas sim verdadeiro *dever*. Assim, tem-se que o poder regulamentar configura verdadeiro poder-dever do chefe do Executivo. Não é demais ressaltar, outrossim, que inexistente no texto constitucional qualquer previsão no sentido de sujeitar-se o exercício do poder regulamentar a juízo de conveniência e oportunidade por parte da Administração. Tal juízo é cabível apenas em momento anterior, com a possibilidade do veto ao projeto de lei. Caso entenda que o conteúdo do projeto de lei é inoportuno, cabe ao chefe do Executivo vetá-lo. Por outro lado, se entender necessária uma dilação de prazo para o início da implantação dos atos materiais tendentes ao cumprimento da nova lei, cabe ao Executivo estabelecer um regime de transição no decreto regulamentar, inexistindo

qualquer óbice à previsão de um cronograma de implantação no referido decreto. O que não se pode admitir é que a eficácia de uma lei, a qual contou com a aprovação do Executivo, sendo promulgada e publicada, fique sujeita ao total alvedrio deste Poder, sem que se possa sequer estabelecer-se um parâmetro temporal razoável para sua regulamentação.

O art. 69, III, da Lei Orgânica do Município de São Paulo, dispõe competir ao Prefeito sancionar, promulgar e fazer publicar as leis, bem como, no prazo nelas estabelecido, não inferior a trinta nem superior a cento e oitenta dias, expedir decretos e regulamentos para sua fiel execução, ressalvados os casos em que, nesse prazo, houver interposição de ação direta de inconstitucionalidade contra a lei publicada. Destaque-se que referido dispositivo foi declarado constitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo, órgão este detentor da competência constitucional para o controle de constitucionalidade das leis municipais, nos termos do art. 125, § 2º, da Constituição Federal (da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0089547-37.2012.8.26.0000, transitada em julgado).

Destarte, não há como prevalecer o entendimento de que a designação legal de prazo razoável para o exercício do poder-dever regulamentar por parte do Executivo, até mesmo em leis de iniciativa do Poder Legislativo, configure ingerência inconstitucional do Poder Legislativo sobre o Poder Executivo.

Pelo contrário. A inconstitucionalidade consiste justamente na submissão da efetividade prática das leis aprovadas pelo Poder Legislativo, no exercício de sua atividade típica e precípua, ao total alvedrio do Poder Executivo, a quem incumbe aplicar as leis aprovadas pelo Legislativo, para atingir os objetivos de bem comum da sociedade. Insere-se nessa incumbência o poder-dever de expedição de decretos para fiel execução da lei, quando estes se fizerem necessários.

O estabelecimento legal de prazo para que se efetive a regulamentação, quando esta se faz necessária, dá concretude ao princípio da separação de Poderes, evitando que o Legislativo fique à mercê do Executivo, assegurando-se a efetividade da lei expedida. Entendimento diverso implica admitir-se que o Poder Executivo possui ampla liberdade para fazer letra morta dos diplomas legais aprovados pelo Poder Legislativo.

O juízo de conveniência e oportunidade exercido pela Administração sobre as proposituras deliberadas pelo Legislativo, como dito, deve restringir-se ao momento do veto. Após a promulgação e publicação da lei, gera-se a justa expectativa de eficácia da lei aprovada. E, quando tal eficácia depender de regulamentação do Poder Executivo, é esperado que o poder-dever regulamentar seja de fato exercido dentro de prazo razoável. Sendo assim, verifica-se que a assinalação legal de um prazo adequado para o exercício do referido poder-dever por parte da Administração é plenamente justificável e condizente com o sistema

vigente de tripartição dos Poderes, no qual impera o princípio de interdependência harmônica e colaborativa. O prazo para cumprimento da tarefa regulamentar representa tão somente um parâmetro a direcionar seu regular exercício por parte da Administração.

Referido prazo representa, inclusive, um critério para a verificação, por parte do Judiciário, da omissão do Poder Executivo no exercício de seu poder-dever regulamentar, quando do julgamento de mandados de injunção e de ações diretas de inconstitucionalidade por omissão.

Aliás, o simples fato da existência de remédios constitucionais destinados a sanar o vício de inefetividade das leis, decorrente da falta de regulamentação, vem novamente reforçar a tese de que a previsão legal de prazo razoável para o exercício do poder-dever regulamentar por parte do Executivo não configura infringência ao princípio da separação de Poderes, mas sim mecanismo de freios e contrapesos, o qual imprime efetividade ao atual conceito de tripartição harmônica.

Lembre-se, ademais, que a omissão no exercício do poder-dever regulamentar pode configurar até mesmo crime de responsabilidade do Prefeito Municipal, nos termos do art. 4º, VII, do Decreto-Lei 201/67.

Por fim, frise-se que parcela substancial da doutrina de Direito Público comunga do entendimento ora sustentado, no sentido de que a estipulação de prazo para a expedição de regulamento para a fiel execução da lei não infringe o princípio da separação de Poderes, conferindo-lhe, na verdade, concretude.

Valiosa, por exemplo, a lição de José dos Santos Carvalho Filho:

*“Não raras vezes o legislador, ao instituir a lei, prevê que o Poder Executivo deve proceder a sua regulamentação. Quando o legislador contempla essa previsão, está implicitamente admitindo que a lei precisa ser complementada para merecer devida e correta aplicação. E ao Poder Executivo, como regra, incumbe desempenhar essa função complementadora do mandamento legal através dos respectivos atos de regulamentação. A regra legal que autoriza o Chefe do Executivo a regulamentar a lei deve necessariamente apontar o prazo fixado para ser expedido o ato de regulamentação. Nesse prazo, a lei ainda não se torna exequível enquanto não editado o respectivo decreto ou regulamento, e isso porque o ato regulamentar, nessa hipótese, figura como verdadeira condição suspensiva de exequibilidade da lei. Significa que os efeitos da lei ficam pendentes, e somente quando implementada a condição com o advento do referido ato é que a lei se torna, então, passível de aplicabilidade. O Executivo não pode se eximir de regulamentar a lei no prazo que lhe foi assinado. Cuida-se de poder-dever de agir,*

*não se reconhecendo àquele Poder mera faculdade de regulamentar a lei, mas sim dever de expedido o ato de regulamentação. Nesse prazo, a lei ainda não se torna exequível enquanto não editado o respectivo decreto ou regulamento, e isso porque o ato regulamentar, nessa hipótese, figura como verdadeira condição suspensiva de exequibilidade da lei. Significa que os efeitos da lei ficam pendentes, e somente quando implementada a condição com o advento do referido ato é que a lei se torna, então, passível de aplicabilidade. O Executivo não pode se eximir de regulamentar a lei no prazo que lhe foi assinado. Cuida-se de poder-dever de agir, não se reconhecendo àquele Poder mera faculdade de regulamentar a lei, mas sim dever de fazê-lo para propiciar sua execução. Na verdade, a omissão regulamentadora é inconstitucional, visto que, em última análise, seria o mesmo que atribuir ao Executivo o poder de legislação negativa em contrário, ou seja, de permitir que sua inércia tivesse o condão de estancar a aplicação da lei, o que, obviamente, ofenderia a estrutura de Poderes da República. (...) A ausência, na lei, de fixação de prazo para a regulamentação afigura-se nos inconstitucional, uma vez que não pode o Legislativo deixar ao exclusivo alvedrio do Executivo a prerrogativa de só tornar a lei exequível quando julgar conveniente. Primeiramente, inexistente tal prerrogativa na Constituição. E depois tal situação equivaleria a uma disfarçada delegação de poderes, o que é proibido no vigente sistema constitucional.”*

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, afirma que:

*“(...) fácil é compreender-se que, se uma lei depende de regulamentação para sua operatividade, o Chefe do Executivo não pode paralisar-lhe a eficácia, omitindo-se em expedir as medidas gerais indispensáveis para tanto. Admitir que dispõe de liberdade para frustrar-lhe a aplicação implicaria admitir que o Executivo tem titulação jurídica para sobrepor-se às decisões do Poder Legislativo. (...)”*

Fica claro, a partir do excerto seguinte, que Hely Lopes Meirelles também admitia a estipulação, pela lei, de prazo para sua regulamentação, não identificando aí qualquer óbice de inconstitucionalidade:

*“As leis que trazem a recomendação de serem regulamentadas não são exequíveis antes da expedição do decreto regulamentar, porque esse ato é conditio juris da atuação normativa da lei. Em tal caso, o regulamento opera como condição suspensiva da execução da norma legal, deixando seus efeitos pendentes até a expedição do ato do Executivo. Mas, quando a própria lei fixa o prazo para sua regulamentação, decorrido este sem a publicação do decreto regulamentar, os*

*destinatários da norma legislativa podem invocar utilmente seus preceitos e auferir todas as vantagens dela decorrentes, desde que possa prescindir do regulamento, porque a omissão do Executivo não tem o condão de invalidar os mandamentos legais do Legislativo”.*

Em suma, é corolário básico do princípio da separação de Poderes o da inexistência de subordinação entre eles. E o entendimento no sentido de que o Legislativo, mesmo nas leis de sua própria iniciativa, não pode fixar prazo razoável para que a Administração exerça seu poder-dever regulamentar, quando esse exercício se fizer necessário à sua eficácia, em última análise, implica enorme esvaziamento da função típica e precípua do Poder Legislativo, subordinando-a ao total alvedrio do Executivo; possibilitando que a atuação daquele Poder seja obstruída pela inércia deste. A atividade legislativa passa a ter um caráter meramente formal, representando absoluto exercício de futilidade, uma vez que a eficácia das leis discutidas e deliberadas pelos representantes do povo, eleitos através do voto democrático, torna-se a exceção, e não a regra. O voluntarismo do chefe do Executivo no exercício da tarefa regulamentadora que lhe é própria esvazia a efetividade da atuação do Legislativo em sua atribuição típica. A atividade legiferante do Poder Legislativo torna-se, em grande parte, inútil, afrontando-se assim, sobremaneira, o princípio da eficiência, em total desrespeito aos postulados da unidade da Constituição e da concordância prática ou harmonização.

#### **4. Conformidade da legislação paulistana editada de 2000 a 2020 às diretrizes da Lei Complementar federal nº 95 de 1998**

A Legística formal compreende uma “técnica de gestão e de preparação” dos textos normativos e um “sistema de ação”, composto por princípios, diretrizes e procedimentos que se projetam no processo de redação da norma e de sua ordenação como instrumento de comunicação. Em sentido amplo, a Legística formal envolve também a ordenação das leis, ou seja, a atividade de sistematização e simplificação das respectivas normas.

Uma comunicação legislativa que sirva aos objetivos centrais da Legística formal deve observar os seguintes requisitos:

a) Clareza – simplicidade da linguagem; pensamento legislativo claro; vocábulos adequados; utilização homogênea de palavras-chave ou de fórmulas; neutralidade discursiva; limitação a exceções ou de conceitos indeterminados; inteligibilidade.

b) Coerência – interna e externa; não contradição; articulação lógica.

c) Precisão – adequação dos enunciados; fórmulas materialmente e subjetivamente determinadas.

d) Parcimônia – otimização da economia do discurso jurídico.

Ora, a observância dos *standarts* da Legística formal acima mencionados repercute na qualidade substancial das normas. Ou seja, a técnica de redação, sistematização e simplificação estabelece uma via de comunicação entre a Legística formal e material.

Além disso, a Legística formal afeta as questões de interpretação do Direito. Um texto com deficiências de elaboração formal pode potencializar representações falsas ou deformadas, tanto pelos intérpretes-aplicadores (Administração e tribunais) como pelos destinatários.

Assim, são necessárias diretrizes de Legística formal, isto é, recomendações normativas que fixam padrões metodológicos e critérios técnicos aptos a orientar o legislador na adequada redação, sistematização e simplificação das Leis.

No Brasil, a Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispôs sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de leis, conforme determinado pelo parágrafo 59 da Constituição Federal.

A LC nº 95/98 traz as diretrizes de Legística no que respeita a:

- a) Estrutura do diploma e sua ordenação sistemática (arts. 3º a 9º);
- b) Critérios reitores da redação e linguagem (arts. 10 e 11)
- c) Alterações legais (art. 12)
- d) Critérios e Consolidação e Simplificação Legislativa (arts. 13 a 17)

No Município de São Paulo, o Decreto nº 58.485, de 24 de outubro de 2018 trouxe diretrizes de legística aplicáveis à Administração.

Visando detectar as possíveis disfunções, patologias ou deficiências de Legística formal na legislação municipal dos últimos 20 anos, construímos um *check list* de conferência, tomando como parâmetro as diretrizes da Lei Complementar nº 95 de 1998. A conferência foi feita manualmente, com dupla revisão, na medida em que cada lei do período ia sendo atualizada e inserida no portal da legislação. O resultado indica como principais deficiências, em termos quantitativos, a cláusula de revogação tácita (“revogam-se as disposições em contrário”) e as ementas genéricas (“e dá outras providências”), ambas presentes em quase 85% das normas cadastradas.

Indica-se abaixo um quadro resumo das deficiências detectadas. O número de normas cadastradas é superior ao número de leis do período porque se inserem também outros tipos normativos (resoluções, decretos legislativos).

<b>Total Normas Cadastradas no Sistema</b>	7032
<b>Total Normas Cadastradas Sem Itens de Check-List</b>	5791

<b>Porcentagem Normas Cadastradas SEM Itens de Check-List</b>	82.35
<b>Total Normas Cadastradas Com Itens de Check-List</b>	1241
<b>Porcentagem Normas Cadastradas COM Itens de Check-List</b>	17.65
1) Total Ementa contendo a expressão: "e dá outras providências"	1051
% 1) Porcentagem Ementa contendo a expressão: "e dá outras providências"	84.69
2) Total Parte Formal, Estruturação da Norma: epígrafe; ementa; preâmbulo. (Art. 3 a 4)	21
% 2) Porcentagem Parte Formal, Estruturação da Norma: epígrafe; ementa; preâmbulo. (Art. 3 a 4)	1.69
3) Total Objeto: assunto único; ausência de matéria estranha. (Art. 7)	19
% 3) Porcentagem Objeto: assunto único; ausência de matéria estranha. (Art. 7)	1.53
4) Total Revogação: expressa. (Art. 9)	25
% 4) Porcentagem Revogação: expressa. (Art. 9)	2.01
5) Total Redação e Articulação: artigo; incisos; subseções; seção; etc. (Art. 10)	4
% 5) Porcentagem Redação e Articulação: artigo; incisos; subseções; seção; etc. (Art. 10)	0.32
6) Total Clareza da Redação: frases curtas; objetividade. (Art. 11)	7
% 6) Porcentagem Clareza da Redação: frases curtas; objetividade. (Art. 11)	0.56
7) Total Alteração: reprodução integral; revogação parcial; substituição; ou acréscimo. (art. 12)	2
% 7) Porcentagem Alteração: reprodução integral; revogação parcial; substituição; ou acréscimo. (art. 12)	0.16
8) Total Vigência/Vacatio: (previsão de entrada em vigor nos termos da Lei 95/98 e LINDB)	27
% 8) Porcentagem Vigência/Vacatio: (previsão de entrada em vigor nos termos da Lei 95/98 e LINDB)	2.18
9) Total Referência Errada ( quando a Lei faz referência de forma errada, em si mesma ou em outras ou para norma já revogada)	17
% 9) Porcentagem Referência Errada ( quando a Lei faz referência de forma errada, em si mesma ou em outras ou para norma já revogada)	1.37
10) Total Ausência de Alteração (quando uma norma pretende alterar outra, mas não altera efetivamente)	6
% 10) Porcentagem Ausência de Alteração (quando uma norma pretende alterar outra, mas não altera efetivamente)	0.48
11) Total Revogação Genérica: (Revogam-se as disposições em contrário)	1033
% 11) Porcentagem Revogação Genérica: (Revogam-se as disposições em contrário)	83.24



Um aspecto importante é a presença de ações diretas de inconstitucionalidade, julgadas procedentes, quanto ao ponto, em razão de irregularidades ou deficiências que, embora menos frequentes, revelam-se graves a ponto de comprometer a validade da norma, como pode ser o abuso do poder de emenda parlamentar, quando não guarda pertinência temática com a lei de iniciativa reservada ao chefe do Poder Executivo.

##### **5. Conclusão: perspectivas do Projeto de Pesquisa aprovado pela USP**

No presente Relatório oferecemos os primeiros dados parciais do Projeto de Pesquisa, e que já se encaminha para o alcance de um primeiro objetivo proposto: a instituição de um laboratório de análise permanente da legislação paulistana apostando na inauguração de política pública para melhorar a qualidade das normas permitindo maior eficácia e transparência na legislação.

Com efeito, já se instituiu o Portal da Legislação Paulistana, com a atualização constante da legislação vigente, a submissão a um constante check list de observância dos critérios de legística formal na legislação produzida, a classificação das leis em temas e subtemas específicos, a identificação constante de vetos totais e parciais porventura apostos na finalização do processo legislativo, a informação atualizada sobre eventuais ADIs propostas e liminares concedidas, a remissão à legislação correlata ou a informação da regulamentação das leis tão logo editadas.

Trata-se nesse momento de melhorar a comunicação visual e apresentação do Portal com foco no cidadão, o que será alcançado junto aos Setores de Tecnologia, Comunicação Institucional e Coordenadoria de Mídias da Câmara Municipal de São Paulo para apresentar esse resultado ainda no ano de 2021.

O primeiro objetivo alcançado decorreu de uma trilha metodológica sintetizada em dois pressupostos: identificar o sistema de gestão da política pública de produção legislativa municipal e identificar metodicamente o produto do sistema: a legislação editada nos últimos vinte anos.

O primeiro passo consistiu em identificar e descrever as normas e praxes do Executivo e do Legislativo municipal na dinâmica do processo legislativo. Já a identificação do produto do sistema – a legislação produzida nos últimos 20 anos – exigiu a construção de uma tipologia das normas e de um checklist de conferência sobre possíveis deficiências de legística formal. Para isso, os integrantes da Equipe de Sistematização de Assuntos Legislativos da Procuradoria, com o suporte da Equipe de TI, realizaram o ingente trabalho de atualização das

normas, classificação e checagem, uma a uma. Com esses elementos – funcionamento do sistema, identificação das leis, classificação das mesmas, identificação de vetos, ADIs, regulamentação e legislação correlata – o projeto está apto a oferecer ao cidadão um laboratório permanente da legislação, qualificado e atualizado. Resta facilitar seu acesso e visualização de modo amigável, prático e permanente.

Nota-se que embora o PROJETO não tenha fixado como resultado esperado a construção de avaliação sucessiva de impacto normativo, parece-nos que este já está sendo realizada – ao menos sob o aspecto formal, empiricamente - por força do checklist contínuo em relação às leis produzidas, o acompanhamento dos vetos, ADIs e do constante monitoramento da regulamentação da legislação. Tal monitoramento poderá subsidiar o que se irá considerar relevante para se construir uma avaliação prévia de impacto consentânea à realidade observada.

O segundo objetivo do PROJETO- estabelecer a formação de avaliação prévia para o impacto da legislação – é particularmente desafiador, posto que muito incipiente no atual sistema. Para tanto, são necessários passos metodológicos criteriosos: treinamento em relação a métodos de avaliação, pesquisa acerca da experiência portuguesa – que instituiu métodos de avaliação prévia de impacto normativo – e a proposta de uma metodologia para o município instituí-la. Esta a razão pela qual parece-nos conveniente a prorrogação do convênio, **por mais um período de 2 (dois) anos, para avançar nesse objetivo.**

De todo modo, o resultado já em vias de finalização **abre perspectivas de pesquisa sobre o impacto normativo em áreas estratégicas e eixos temáticos específicos,** cuja legislação está devidamente identificada e atualizada, como orçamento e tributação, na qual se observam crescentes incentivos e isenções; urbanismo e mobilidade urbana, meio ambiente e proteção animal; organizações sociais de saúde; apenas para citar alguns exemplos.