



Agência Nacional de Transportes Terrestres



***Legística***

*“A arte de bem  
fazer leis”*

Brasília, de 25 a 29 de maio de 2009



# A Ciência da Legislação

*Os Elementos da Legística Aplicados à Elaboração de Normas*



Ricardo da Silva Souza



# A Ciência da Legislação

*Os Elementos da Legística Aplicados à Elaboração de Normas*

## Sumário

Introdução .....	6
1. Noções de Hermenêutica Jurídica .....	7
1.1 Classificação da Interpretação Jurídica.....	8
1.2 Reflexões acerca da Interpretação do Direito .....	9
1.3 Função da Norma Jurídica .....	10
2. A Constituição Federal e o Sistema Brasileiro de Leis.....	11
2.1 Atos Normativos .....	12
2.2 Matriz Constitucional da Técnica Legislativa.....	16
2.3 Conceito de Técnica Legislativa.....	22
2.4 A Ciência da Legislação e o novo Paradigma Constitucional .....	22
2.5 Lei Complementar Federal nº 95, de 26/02/1998.....	23
3. A Legística e seus Elementos Materiais e Formais .....	23
3.1 Conceito e Princípios de Legística .....	23
3.2 Legística material e formal .....	24
3.3 Antecedentes da Legística em outros Países .....	24
3.4 A Legística Aplicada como condição de qualidade para a compreensão de normas .....	25
3.5 Legística e o legislador .....	25
3.6 Relação entre representante e representados .....	26
3.7 Legística e a socialização da elaboração de normas .....	27
3.8 Legística e o Poder Regulamentar .....	27

3.9	Avaliação legislativa .....	27
4.	Normas para Alteração e Revogação de Espécies Legislativas.....	28
4.1	DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro) .....	31
5.	Aplicação da Legística Material à Elaboração de Normas.....	32
5.1	A política pública e a regulação .....	32
5.2	Noções sobre o Processo Legislativo .....	34
5.3	Requisitos essenciais que devem ser observados na formulação de disposições legais ou regulamentares.....	36
5.4	Clareza e precisão das normas .....	36
5.4.1	Características e qualidades da redação oficial.....	38
5.4.2	Impessoalidade.....	39
5.4.3	Padronização.....	39
5.4.4	Concisão.....	40
5.4.5	Objetividade.....	40
5.4.6	Clareza.....	40
5.4.7	Polidez.....	40
5.4.8	Correção .....	40
5.5	Princípio da legalidade e da anterioridade .....	41
5.6	A reserva legal e o princípio da proporcionalidade .....	41
5.7	A lei e o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada .....	42
5.8	Integração harmônica com o Ordenamento Jurídico .....	42
5.9	Cultura de responsabilidade e de cuidado no preparo da norma .....	43
6.	Aplicação da Legística Formal à Elaboração de Normas.....	43
6.1	Aspectos Gerais de Redação das Normas .....	43
6.2	Estrutura do ato normativo .....	43

6.2.1	Epígrafe.....	45
6.2.2	Ementa.....	45
6.2.3	Preâmbulo (Autoria e atribuições legais).....	46
6.2.4	Âmbito de abrangência pessoal e espacial - Âmbito de aplicação .....	46
6.3	Articulação da Norma .....	46
6.3.1	Artigo .....	47
6.3.2	Parágrafos .....	47
6.3.3	Incisos, alíneas e itens .....	48
6.3.4	Agrupamento de artigos .....	48
6.3.5	Subseção, seção, capítulo, título, livro e parte .....	49
6.3.6	Disposições preliminares, gerais, finais e transitórias - Critérios de sistematização .....	50
6.3.7	Anexos.....	51
6.4	A vigência e a Aplicação das Normas.....	51
6.4.1	Cláusula de vigência .....	53
6.5	Normas para o uso da Cláusula de Revogação .....	54
6.6	Fecho da Lei .....	54
6.6.1	Assinatura ou referenda da Lei .....	54
7.	Circuito Técnico de Elaboração de Normas Regulamentares .....	54
7.1	Processo decisório.....	55
7.2	Poder Normativo.....	57
7.3	Competência e tipo normativo.....	58
8.	Normas para a Consolidação das Espécies Normativas Regulamentares.....	61
8.1	Objetivos da consolidação de normas .....	62
8.2	Alterações admissíveis no procedimento de consolidação .....	62
8.3	Continuidade normativa das disposições consolidadas.....	64

8.4	Procedimentos de consolidação.....	65
8.5	Formalização dos projetos de lei de consolidação.....	68
8.6	Consolidação por inserção .....	69
8.7	Leis não passíveis de consolidação .....	70
8.8	Dispositivos de leis temporárias .....	70
8.9	Consulta pública e instituição de comissão de especialistas .....	70

# A Ciência da Legislação

*Os Elementos da Legística Aplicados à Elaboração de Normas*

## Introdução

---

A “capacidade inata” ou “dom” de um indivíduo em especial não são suficientes para assegurar um resultado de qualidade satisfatória na produção de textos normativos. Para que a norma alcance seu objetivo maior, faz-se necessário que as pessoas que trabalham nessa área conquistem as habilidades e competências necessárias por meio de mecanismos típicos do processo de aprendizagem.

Consciente da necessidade de se redigir normas com qualidade, que sejam efetivamente apreendidas por aqueles a quem se destinam, o indivíduo que escolhe essa gratificante missão se esforça, inicialmente, para absorver o conhecimento teórico sobre os sistemas interpretativos do ordenamento jurídico, as técnicas conceituais e formais de elaboração de normas e, concomitantemente, experimenta a aplicação dos métodos conhecidos, mediante o exercício contínuo na prática de elaboração normativa. Não basta, portanto, adquirir apenas o conhecimento teórico sobre as técnicas legislativas para se produzir normas de boa qualidade, pois a prática dessa nobre tarefa é fundamental para que o indivíduo se torne habilidoso inconsciente na produção de atos normativos.

A redação de normas, analisada sob o aspecto do processo de comunicação social, tem o desafio de vencer as barreiras e limitações da língua escrita e da tradução em linguagem acessível dos elementos eminentemente técnicos do conteúdo normativo, sem, no entanto, vulgarizar-se ou perder a qualidade redacional.

A preocupação com o alcance da norma está diretamente relacionada com a capacidade de concisão, objetividade, simplicidade e clareza. O equilíbrio entre a economicidade redacional e o conteúdo essencial constitui um dos objetivos a ser perseguido por todo aquele que se dispõe a elaborar atos normativos.

Inexiste texto normativo pronto e acabado que dispense nova revisão e aprimoramento linguístico, a norma unívoca e perfeita se encontra, apenas, no campo deontológico e sempre haverá espaço para o aprimoramento redacional, a depender do tempo disponível para a sua elaboração e revisão. Isso decorre da própria pobreza da linguagem humana para exprimir com fidelidade o verdadeiro sentido do pensamento que lhe dá causa. O planejamento, a organização, a disciplina, a utilização eficaz do tempo, a dedicação e a avaliação crítica constituem fatores imprescindíveis nessa tarefa.

Nesse contexto, o Curso “A Ciência da Legislação – Os Elementos da Legística Aplicados à Elaboração de Normas” aspira, humildemente, oferecer aos alunos recursos e referências positivas que agreguem valor na permanente busca da aquisição de habilidades e competências relacionadas com “a arte de bem fazer normas”.

## 1. Noções de Hermenêutica Jurídica

"A hermenêutica é a teoria ou a arte da interpretação. Ela surge, enquanto filosofia, como desenvolvimento das hermenêuticas **jurídica**, bíblica e literária e tem seu apogeu na metade do século XX. Apregoa, em breves linhas, que a verdade é fruto de uma interpretação. Se, antes, era uma teoria que ensinava através de metodologias como interpretar textos, agora, como filosofia, a hermenêutica significa um posicionamento diante do problema do ser e da compreensão que dele podemos ter."<sup>1</sup>



Nesse sentido, a hermenêutica é a ciência filosófica voltada para o meio de interpretação de um objeto. No caso do Direito, trata-se de técnica específica que visa compreender a aplicabilidade de um texto legal. A familiaridade com essa ciência constitui requisito essencial na formação de pessoas que atuam na elaboração de atos normativos, para que a nova norma se encaixe harmonicamente no conjunto normativo preexistente, com controle prévio de constitucionalidade e de legalidade para que possa ter efetividade.

A questão conceitual não é tão pacífica no campo doutrinário, segundo Renata Coelho Padilha Gera<sup>2</sup>, "As expressões hermenêutica jurídica e interpretação jurídica não são sinônimas. A doutrina faz distinções em relação ao significado técnico de ambos os termos. Pedro dos Reis Nunes<sup>3</sup> categoricamente faz a distinção entre as expressões, atribuindo à interpretação a noção de técnica, enquanto que à hermenêutica associa à idéia de ciência, no seu dizer, a "ciência de interpretação" das normas jurídicas."

As diferenciações observadas são demasiadamente sutis, mas, sob o aspecto filosófico é bem interessante conhecer as opiniões dos respeitáveis pensadores do direito a esse respeito. Ainda, segundo a Professora Renata Gera, "A interpretação é momento de contato direto do intérprete com a norma jurídica, ocorre quando o operador do direito procura encontrar, por meio de técnicas específicas, qual o real conteúdo e significado da norma jurídica. Por outro lado, a hermenêutica jurídica é a ciência formada pelo conjunto sistêmico de técnicas e métodos interpretativos."

Lembra-nos a douta professora de que, diversamente, "o Ministro Eros Roberto Grau<sup>4</sup> afirma que a interpretação das leis é, na verdade, uma "prudência", é "o saber prático, a phrónesis, a que se refere Aristóteles".

O Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa registra que "Segundo Aristóteles, a phrónesis é a sabedoria prática. Um esforço de reflexão, uma ciência que não se limita ao conhecimento, dado que pretende melhorar a ação do homem. Tem como objetivo descrever claramente os fenômenos da ação humana, principalmente pelo exame dialético das opiniões dos homens sobre esses fenômenos e não apenas descobrir os princípios imutáveis da ação humana e as causas."<sup>5</sup>

Segundo Carlos Maximiliano, "É a hermenêutica que contém regras bem ordenadas que fixam os critérios e princípios que deverão nortear a interpretação. Hermenêutica é a teoria científica da arte de interpretar, mas não esgota o campo de interpretação jurídica por ser apenas um instrumento para sua realização."

## 1.1 Classificação da Interpretação Jurídica

### 1.1.1 Quanto à origem:

- a) **Autêntica:** a mesma fonte que elaborou a norma declara em ato de mesmo valor normativo o sentido e o alcance que se pretendeu dar ao ato;
- b) **Judicial:** realizada pela Justiça, por intermédio de decisões judiciais, resultando na jurisprudência dos Tribunais.
- c) **Administrativa:** elaborada pela própria Administração Pública, por intermédio de seus órgãos e mediante pareceres e atos normativos.
- d) **Doutrinária:** realizada com base em critérios científicos por juristas e doutrinadores por intermédio de livros acadêmicos e outras publicações.

### 1.1.2 Quanto à natureza:

- a) **Gramatical ou literal:** análise do significado e abrangência de cada palavra do texto normativo.
- b) **Lógico-sistêmica:** compreensão do sentido e abrangência do ato normativo como parte integrante de um todo (conjunto do ordenamento jurídico) em que se conecta e se articula logicamente com outras normas.
- c) **Histórica:** analisa a norma sob a ótica dos fatos históricos, do ambiente e do contexto em que foi elaborada e avalia as causas motivadoras da solução normativa.
- d) **Teleológica:** procura identificar qual a finalidade e essência do direito ou princípio que o ato normativo pretende amparar.

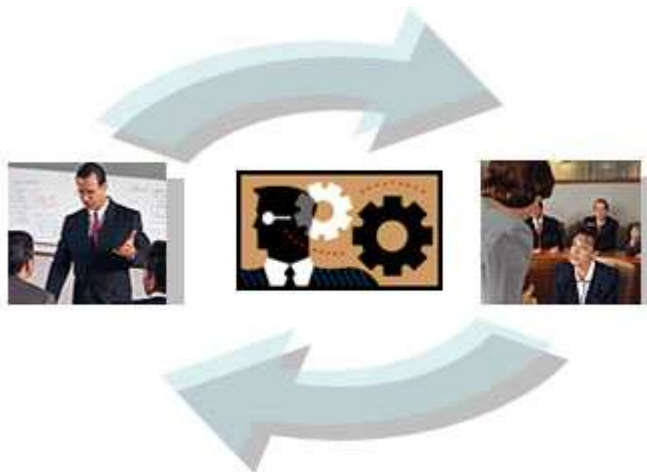
### 1.1.3 Quanto aos resultados ou efeitos:

- a) **Extensiva:** amplia o sentido e abrangência da norma, além do que está escrito e estende a sua aplicação a casos e situações admissíveis.
- b) **Restritiva:** restringe o sentido ou limita o alcance da norma, com a eliminação da amplitude das palavras e a exclusão de sua aplicação a casos inadmissíveis.
- c) **Declarativa ou estrita:** apenas declara o sentido apresentado na norma, sem estender ou restringir o seu sentido ou abrangência.



## 1.2 Reflexões acerca da Interpretação do Direito

Em um processo de comunicação o pólo ativo é quem escuta e não quem fala. O ato de escutar legitima e completa a comunicação à medida que seu conteúdo é absorvido por aquele que escuta (habilidade de escutar e fornecer *feedback*).



“Escutar não é ouvir. Ouvir a gente ouve o que é dito no campo do significado estrito das palavras. Bola é bola, coca é coca, mulher é mulher. Escutar é bem diferente e requer treino, autoconhecimento e conhecimento do outro. Escutar é do campo da significação das coisas para cada um, diferente para cada um sempre. Ouvir é do campo dos sentidos e Escutar é do campo do Inconsciente. Escutamos sem precisar ouvir. A Escuta é muitas vezes silenciosa, escuta-se o não verbal, a entrelinha, o gesto, a atuação.” (*Ana Clara Cenamo, Geógrafa, Psicóloga e Publicitária, é Diretora de Atendimento da Ogilvy Interactive*)

A interpretação, sendo compreensão e revelação do sentido de um bem cultural ou jurídico, como o próprio Direito, implica no saber “auscultar” o pensamento por traz dos termos.

Em Direito, interpretar é compreender e revelar o sentido, a abrangência e a finalidade de normas jurídicas (*mens legis* - espírito da lei).

A qualidade da interpretação está diretamente relacionada com a capacidade de abstração do intérprete da mera literalidade normativa na busca consciente do seu sentido e alcance por intermédio de uma visão sistêmica e teleológica. De fato, a norma jurídica não se resume no conjunto de palavras meramente escritas que a verbalizam, mas, essencialmente, é o fruto de sua competente e adequada interpretação.

Segundo Clóvis Bevilacqua, "interpretar a lei é revelar o pensamento que anima as suas palavras".

### 1.3 Função da Norma Jurídica

Destacam-se na doutrina três posições acerca da função da norma jurídica:

- a) **absoluta**: considera o poder como um valor absoluto do qual são derivados os valores, sendo jurídica toda norma promulgada pelo poder público-estatal;
- b) **relativa**: a norma jurídica possui validade individual e concreta e não se conhecerá jamais a essência da justiça, no entanto, como o direito não pode ficar ao sabor das opiniões e interesses individuais, é necessária a intervenção do poder público para estabelecer o que é o direito;
- c) **transformista**: partindo do pressuposto de que o direito é um permanente compromisso entre liberdade e segurança, não o considera como a expressão de um valor absoluto ou de um saber jurídico verificável em cada hipótese concreta, mas como um produto de prudente combinação de fatores sócio-científicos, fáticos e axiológicos, circunstanciais, conveniências e oportunidades, que não fazem da norma jurídica um modelo definitivo.

Para esta última posição, a norma jurídica é em si mesma um fator de transformação social, porque provoca novas normas que surgem de acordo com a mudança dos fatos e valores, através de um processo histórico-dialético, como explica a teoria tridimensional do direito do jus-filósofo brasileiro Miguel Reale, 1940:

“(...) a norma é a indicação de um caminho, porém, para percorrer um caminho, devo partir de determinado ponto e ser guiado por certa direção: o ponto de partida da norma é o fato, rumo a determinado valor. Desse modo, pela primeira vez, em meu livro Fundamentos do Direito eu comecei a elaborar a tridimensionalidade. Direito não é só norma, como quer Kelsen, Direito, não é só fato como rezam os marxistas ou os economistas do Direito, porque Direito não é economia. Direito não é produção econômica, mas envolve a produção econômica e nela interfere; o Direito não é principalmente valor, como pensam os adeptos do Direito Natural tomista, por exemplo, porque o Direito ao mesmo tempo é **norma**, é **fato** e é **valor**.”

Muito embora existam normas que exigem maior ou menor esforço do intérprete para descobrir seu sentido e alcance, mesmo as normas jurídicas consideradas claras necessitam de interpretação, tendo em vista que o conceito de clareza é muito relativo e subjetivo. O que é claro para um indivíduo pode ser obscuro para outro. Ademais, uma palavra pode ser clara segundo a linguagem comum e ter um significado próprio e técnico diferente do seu sentido vulgar.

De acordo com o artigo 5º da Lei de Introdução ao Código Civil, toda e qualquer aplicação das leis deverá conformar-se aos seus "fins sociais e às exigências do bem comum". Dessa forma, é necessário que o intérprete examine e descubra os fins sociais e as exigências do bem comum que devem estar contidos em todas as normas.

## 2. A Constituição Federal e o Sistema Brasileiro de Leis

---

De acordo com o art. 59 da Constituição da República, de 1988<sup>6</sup>, o processo legislativo brasileiro abrange não só a elaboração das leis propriamente ditas (lei ordinária, lei complementar, lei delegada), mas também a das emendas constitucionais, das medidas provisórias, dos decretos legislativos e das resoluções:

"Constituição Federal  
Do Processo Legislativo  
Seção VIII  
DO PROCESSO LEGISLATIVO  
Subseção I  
Disposição Geral

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis."

A definição constitucional que estabelece a orientação para o sistema brasileiro de leis cria uma situação complexa, haja vista que por um lado abrange as emendas constitucionais, que, não obstante dotadas do caráter material de lei, devem ser distinguidas destas por serem manifestação do poder constituinte derivado, contempla, por outro lado, as resoluções e os decretos legislativos que, do ponto de vista material, não deveriam ser equiparados às leis, por não conterem, normalmente, regras de direito gerais e pessoais.

Por outro lado, as cláusulas pétreas, que atuam como limitadoras do poder constituinte derivado, são disposições que proíbem a alteração, por meio de emenda, tendentes a abolir as normas constitucionais relativas às matérias por elas definidas. As cláusulas pétreas inseridas na Constituição da República, de 1988, encontram-se dispostas em seu artigo 60, § 4º:

"§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I - a forma federativa de Estado;
- II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

- III - a separação dos Poderes;
- IV - os direitos e garantias individuais.”

Com exceção das leis complementares (Constituição, art. 69) que estão sujeitas à exigência de aprovação por maioria absoluta em cada uma das Casas do Congresso Nacional, o processo de elaboração das leis ordinárias e complementares segue o mesmo itinerário, que pode ser desdobrado nas seguintes etapas:

- a) iniciativa;
- b) discussão;
- c) deliberação ou votação;
- d) sanção ou veto;
- e) promulgação; e
- f) publicação.

## 2.1 Atos Normativos

No sistema brasileiro encontram-se vários tipos e hierarquias de atos normativos, conforme os exemplos abaixo trazidos da esfera federal com o objetivo ilustrativo, sem a pretensão de esgotar todas as espécies existentes de fato no ordenamento jurídico:

### 2.1.1 Constituições Federais e Emendas:

2.1.1.1 **Atos Complementares** – Ex.: ATO COMPLEMENTAR N. 102 - DE 1º DE ABRIL DE 1977, (...) “Art. 1º No termos do artigo 2º e seus parágrafos do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, fica decretado o recesso do Congresso Nacional.”.

2.1.1.2 **Atos Institucionais** – Ex.: ATO INSTITUCIONAL Nº 4, DE 7 DE DEZEMBRO DE 1966, (...) “Convocação do Congresso Nacional para discussão, votação e promulgação do Projeto de Constituição apresentado pelo Presidente da República.”.

2.1.1.3 **Constituições Federais** – Ex.: 1. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988; 2. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1967 (EM REVISÃO); 3. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1946; 4. CONSTITUIÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1937; 5. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1934; 6. CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA DOS ESTADOS UNIDOS DO BRASIL DE 1891; 7. CONSTITUIÇÃO POLITICA DO IMPERIO DO BRAZIL DE 1824.

2.1.1.4 **Emendas Constitucionais** – Ex.: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 57, DE 18 DE DEZEMBRO DE 2008, (...) “Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios.”.

2.1.1.5 **Emendas Constitucionais de Revisão** – Ex.: EMENDA CONSTITUCIONAL DE REVISÃO Nº 6, DE 7 DE JUNHO DE 1994, (...) “Art. 1º Fica acrescido, no art. 55, o § 4º,

com a seguinte redação:... “§ 4º A renúncia de parlamentar submetido a processo que vise ou possa levar à perda do mandato, nos termos deste artigo, terá seus efeitos suspensos até as deliberações finais de que tratam os §§ 2º e 3º.”.

### 2.1.2 Leis:

2.1.2.1 **Decretos Legislativos** – Ex.: DECRETO LEGISLATIVO Nº 113, DE 2007. (...) “Fixa o subsídio do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado.”.

2.1.2.2 **Decretos-Leis** – Ex.: DECRETO-LEI Nº 2.452, DE 29 DE JULHO DE 1988, (...) “Dispõe sobre o regime tributário, cambial e administrativo das Zonas de Processamento de Exportações e dá outras providências.”.

2.1.2.3 **Leis Complementares** – Ex.: LEI COMPLEMENTAR Nº 128, DE 19 DE DEZEMBRO DE 2008, (...) “Altera a Lei Complementar no 123, de 14 de dezembro de 2006, altera as Leis nºs 8.212, de 24 de julho de 1991, 8.213, de 24 de julho de 1991, 10.406, de 10 de janeiro de 2002 - Código Civil, 8.029, de 12 de abril de 1990, e dá outras providências.”.

2.1.2.4 **Leis Delegadas** – Ex.: LEI DELEGADA Nº 13, DE 27 DE AGOSTO DE 1992, (...) “Institui Gratificações de Atividade para os servidores civis do Poder Executivo, revê vantagens e dá outras providências.”.

2.1.2.5 **Leis Ordinárias** – Ex.: LEI Nº 11.902, DE 12 DE JANEIRO DE 2009, (...) “Acrescenta dispositivo à Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994, que dispõe sobre o Estatuto da Advocacia e a Ordem dos Advogados do Brasil-OAB.”.

2.1.2.6 **Medidas Provisórias** – Ex.: MEDIDA PROVISÓRIA Nº 456, DE 30 DE JANEIRO DE 2009, (...) “Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de fevereiro de 2009.”.

### 2.1.3 Decretos:

2.1.3.1 **Decretos Numerados** – Ex.: DECRETO Nº 6.765, DE 10 DE FEVEREIRO DE 2009, (...) “Dispõe sobre o reajuste dos benefícios mantidos pela Previdência Social, a partir de 1º de fevereiro de 2009.”.

2.1.3.2 **Decretos Sem Número** – Ex.: DECRETO DE 26 DE JULHO DE 2004, (...) “Dá nova redação ao inciso VI do art. 1º do Decreto de 3 de fevereiro de 2004, que dispõe sobre a substituição de Ministros de Estado em suas ausências do território nacional, nos seus afastamentos ou em outros impedimentos legais ou regulamentares.”.

### 2.1.4 Portarias:

2.1.4.1 **Portarias** – Ex.: PORTARIA Nº 525, DE 6 DE NOVEMBRO DE 2008, (...) “Art. 1º Divulgar os dias de feriado nacional e de ponto facultativo no ano de 2009, para cumprimento pelos órgãos e entidades da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional do Poder Executivo, sem prejuízo da prestação dos serviços considerados essenciais:”.

2.1.4.2 **Portarias Conjuntas** – Ex.: Portaria Conjunta RFB / INSS nº 2.517, de 22 de dezembro de 2008, (...) “Dispõe sobre o requerimento de restituição de valores pagos indevidamente a título de contribuição social pelos detentores de mandato eletivo, de que trata o art. 4º da Portaria MPS nº 133, de 2 de maio de 2006, e dá outras providências.”

2.1.4.3 **Portarias Interministeriais** – Ex.: PORTARIA INTERMINISTERIAL MPS/MF Nº 77, DE 11 DE MARÇO DE 2008 - DOU DE 12/03/2008, (...) “Dispõe sobre o reajuste dos benefícios pagos pelo Instituto Nacional do Seguro Social - INSS e dos demais valores constantes do Regulamento da Previdência Social - RPS.”.

2.1.4.4 **Portarias Normativas** – Ex.: PORTARIA NORMATIVA Nº 6, DE 3 DE ABRIL DE 2007, (...) “Art. 1º Alterar os prazos para requerimento de avaliação de cursos, fixados no art. 2º da Portaria Normativa nº 01, de 10 de janeiro de 2007, publicada no Diário Oficial da União de 11 de janeiro de 2007, da seguinte forma:”.

### 2.1.5 Outros Atos Normativos:

2.1.5.1 **Atos Declaratórios** – Ex.: ATO DECLARATÓRIO INTERPRETATIVO Nº 28, DE 16 DE JANEIRO DE 2009, (...) “Dispõe sobre o preenchimento da Declaração do Imposto de Renda Retido na Fonte (Dirf) e do Comprovante Anual de Rendimentos Pagos ou Creditados e de Retenção de Imposto de Renda na Fonte relativos ao ano-calendário de 2008, na situação que especifica.”

2.1.5.2 **Atos do Presidente da Mesa do Congresso Nacional** – Ex.: ATO DO PRESIDENTE DA MESA DO CONGRESSO NACIONAL Nº 36, DE 2007, (...) “...a Medida Provisória nº 362, de 29 de março de 2007, que “Dispõe sobre o salário mínimo a partir de 1º de abril de 2007.”, terá sua vigência prorrogada pelo período de sessenta dias, a partir de 29 de maio de 2007, tendo em vista que sua votação não foi encerrada nas duas Casas do Congresso Nacional.”.

2.1.5.3 **Decisões (TCU)** – Ex.: Decisão 748/2000 – Plenário, (...) “Consulta formulada pela Câmara dos Deputados. Contagem em dobro de licença-prêmio para fins de aposentadoria. Considerações. Conhecimento. Resposta ao consulente.”.

2.1.5.4 **Exposições de Motivos** – Ex.: EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS Nº 360, DE 14.9.2001- APROVADO EM 18.9.2001, (...) “Submeto à elevada consideração de Vossa Excelência a anexa proposta de alteração do disposto no art. 5 do Código de Conduta da Alta Administração Federal, na parte que trata da comunicação à Comissão de Ética Pública - CEP, criada pelo Decreto de 26 de maio de 1999, das alterações relevantes no patrimônio da autoridade pública submetida ao Código.”

2.1.5.5 **Instruções Normativas** – Ex.: INSTRUÇÃO NORMATIVA RFB Nº 900, DE 30 DE DEZEMBRO DE 2008, (...) “Disciplina a restituição e a compensação de quantias recolhidas a título de tributo administrado pela Secretaria da Receita Federal do Brasil, a restituição e a compensação de outras receitas da União arrecadadas mediante Documento de Arrecadação de Receitas Federais (Darf) ou Guia da Previdência Social (GPS), o ressarcimento e a compensação de créditos do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI), da Contribuição para o PIS/Pasep e da Contribuição para o

Financiamento da Seguridade Social (Cofins), o reembolso de salário-família e salário-maternidade e dá outras providências.”

2.1.5.6 **Normas Regulamentadoras (MTB)** – Ex.: NR 16 - Atividades e Operações Perigosas, (...) “16.1. São consideradas atividades e operações perigosas as constantes dos Anexos nºs 1 e 2 desta Norma Regulamentadora-NR.” ASSUNTO: Pensão por morte para viúva separada de fato.”.

2.1.5.7 **Notas Técnicas** – Ex.: NOTA TÉCNICA PG/CGC/DCT Nº 556/99, (...) “

2.1.5.8 **Orientações Normativas** – Ex.: ORIENTAÇÃO NORMATIVA MPOG/SRH Nº 9, DE 11 DE DEZEMBRO DE 2008, (...) “Divulga o valor do maior vencimento básico pago aos servidores da Administração Pública Federal.”.

2.1.5.9 **Pareceres** – Ex.: PARECER PGFN/PGA/Nº 2683/2008. (...) “Ato Declaratório do PGFN. Dispensa de contestar e recorrer. Não constituição do crédito tributário. Desnecessidade de retenção na fonte. Impossibilidade de inscrição em DAU. ”.

2.1.5.10 **Pareceres Normativos** – Ex.: PARECER NORMATIVO Nº 1, DE 24 DE SETEMBRO DE 2002, (...) “IRRF. RETENÇÃO EXCLUSIVA. RESPONSABILIDADE. No caso de imposto de renda incidente exclusivamente na fonte, a responsabilidade pela retenção e recolhimento do imposto é da fonte pagadora.”.

2.1.5.11 **Provimentos** – Ex.: PROVIMENTO Nº 52, DE 23 DE OUTUBRO DE 2003, (...) “O PRESIDENTE DO CONSELHO DE RECURSOS DA PREVIDÊNCIA SOCIAL... Estabelece competências e dá outras providências.”.

2.1.5.12 **Resoluções** – Ex.: RESOLUÇÃO DA DIRETORIA COLEGIADA - RDC Nº 23, DE 28 DE MARÇO DE 2008, (...) “A Diretoria Colegiada da Agência Nacional de Vigilância Sanitária, no uso da atribuição que lhe confere o inciso IV do art. 11 do Regulamento aprovado pelo Decreto nº 3.029, de 16 de abril de 1999, e tendo em vista o disposto no inciso II e nos §§ 1º e 3º do art. 54 do Regimento Interno aprovado nos termos do Anexo I da Portaria nº 354 da ANVISA, de 11 de agosto de 2006, republicada no DOU de 21 de agosto de 2006, em reunião realizada em 25 de março de 2008, adota a seguinte Resolução da Diretoria Colegiada e eu, Diretor-Presidente, determino a sua publicação:”.

2.1.5.13 **Soluções de Divergências** – Ex.: SOLUÇÃO DE DIVERGÊNCIA Nº 1, DE 2 DE JANEIRO DE 2009, (...) “ASSUNTO: Imposto sobre a Renda Retido na Fonte – IRRF”.

## 2.1.6 Decisões Judiciais (caráter normativo):

2.1.6.1 **Ações Diretas de Inconstitucionalidade** – Ex.: MED. CAUT. EM AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 2.135-4 DISTRITO FEDERAL, (...)“...Decisão: O Tribunal, por maioria, vencidos os Senhores Ministros Nelson Jobim, Ricardo Lewandowski e Joaquim Barbosa, deferiu parcialmente a medida cautelar para suspender a eficácia do artigo 39, caput, da Constituição Federal, com a redação da Emenda Constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998, tudo nos termos do voto do relator originário, Ministro Néri da Silveira, esclarecido, nesta assentada, que a decisão -como é próprio das medidas cautelares - terá efeitos *ex nunc*, subsistindo a legislação editada

nos termos da emenda declarada suspensa. Votou a Presidente, Ministra Ellen Gracie, que lavrará o acórdão. Não participaram da votação a Senhora Ministra Cármen Lúcia e o Senhor Ministro Gilmar Mendes por sucederem, respectivamente, aos Senhores Ministros Nelson Jobim e Néri da Silveira. Plenário, 02.08.2007.”.

2.1.6.2 **Acordãos (STF)** – Ex.: Nº do Processo AC STF 91.01.02057-9 /MG ; APELAÇÃO CÍVEL, (...) “ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PUBLICO. ADICIONAL DE INSALUBRIDADE. CALCULO. 1 - O adicional de insalubridade incide sobre o salário mínimo regional e não sobre o salário mínimo profissional...”.

2.1.6.3 **Enunciados (TST)** – Ex.: ENUNCIADO DO TST Nº 361, (...) “Adicional de periculosidade. Eletricitários. Exposição intermitente "O trabalho exercido em condições perigosas, embora de forma intermitente, dá direito ao empregado a receber o adicional de periculosidade de forma integral, tendo em vista que a Lei nº 7.369/85 não estabeleceu qualquer proporcionalidade em relação ao seu pagamento." (Res. 83/1998 DJ 20-08-1998)”.

2.1.6.4 **Orientações Jurisprudenciais** – Ex.: ORIENTAÇÃO JURISPRUDENCIAL SDI-1 Nº 50, (...) “FÉRIAS. ABONO INSTITUÍDO POR INSTRUMENTO NORMATIVO E TERÇO CONSTITUCIONAL. SIMULTANEIDADE inviável. (conversão da Orientação Jurisprudencial nº 231 da SDI-1, DJ 20.04.05). O abono de férias decorrente de instrumento normativo e o abono de 1/3 (um terço) previsto no art. 7º, XVII, da CF/1988 têm idêntica natureza jurídica, destinação e finalidade, constituindo-se "bis in idem" seu pagamento simultâneo, sendo legítimo o direito do empregador de obter compensação de valores porventura pagos. (ex-OJ nº 231 da SDI-1 - inserida em 20.06.01)”.

2.1.6.5 **Súmulas** – Ex.: SÚMULA STJ Nº 280, (...) “O art. 35 do Decreto-Lei nº 7.661, de 1945, que estabelece a prisão administrativa, foi revogado pelos incisos LXI e LXVII do art. 5º da Constituição Federal de 1988.”.

2.1.6.6 **Suspensões de Segurança (STF)** – Ex.: SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 3.124-4, (...) “4. Ante o exposto, com fundamento nos arts. 4º da Lei 4.348/64 e 297 do RISTF, defiro o pedido para suspender a execução do acórdão proferido nos autos do Mandado de Segurança nº 2004.002176-3.”.

## 2.2 Matriz Constitucional da Técnica Legislativa

### 2.2.1 Repartição de Competências:

A Constituição da República de 1988 adotou, na repartição de competências entre os entes federados, o “princípio da predominância do interesse”, sendo assim, compete à União as matérias de predominante interesse nacional; aos Estados, as matérias de predominante interesse regional; e aos municípios, os assuntos de interesse local:

a) **Competência privativa da União** – Art. 22 da Constituição Federal:

“Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;



- II - desapropriação;
- III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;
- IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;
- V - serviço postal;
- VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;
- VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;
- VIII - comércio exterior e interestadual;
- IX - diretrizes da política nacional de transportes;
- X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;
- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;
- XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;
- XXV - registros públicos;
- XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;
- XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III;

*(Nota Remissiva: Inciso XXVII do art. 22 alterado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 19/1998. Redação Original: "XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para a administração pública, direta e*

*indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo poder público, nas diversas esferas de governo, e empresas sob seu controle;"*

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único. Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo."

**b) Competência comum** – Art. 23 da Constituição Federal:

"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;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

*(Nota Remissiva: Parágrafo único do art. 23 alterado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 53/2006. Redação Original: "Parágrafo único. Lei complementar fixará normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.")*

**c) Competência legislativa concorrente** – Art. 24 da Constituição Federal:

"Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino e desporto;
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;
- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

§ 2º A competência da União para legislar sobre normas gerais não exclui a competência suplementar dos Estados.

§ 3º Inexistindo lei federal sobre normas gerais, os Estados exercerão a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades.

§ 4º A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrário.”

**d) Competência legislativa dos Estados** – Art. 25, § 1º (competência remanescente, não enumerada):

“Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.”

**e) Competência legislativa municípios** – Art. 30 da Constituição Federal:

“Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

*(Nota Remissiva: Inciso VI do art. 30 alterado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 53/2006. Redação Original: "VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental;")*

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual."

### 2.2.2 Iniciativa para a proposição de leis

A **iniciativa** é a proposta de edição de direito novo. A iniciativa deflagra o processo legislativo e determina a obrigação da Casa Legislativa destinatária de submeter o projeto de lei a uma deliberação definitiva.

A Constituição determina que a **discussão** e a **votação** dos projetos de lei de iniciativa do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal e dos Tribunais Superiores terão início na **Câmara dos Deputados** (Constituição, art. 64).

A iniciativa comum ou concorrente compete ao Presidente da República, a qualquer Deputado ou Senador, a qualquer comissão de qualquer das Casas do Congresso, e aos cidadãos – iniciativa popular está definida no *caput* do art. 61 da Constituição e o seu § 1º define as matérias que são de iniciativa privativa do Presidente da República:

Art. 61. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que:

I - fixem ou modifiquem os efetivos das Forças Armadas;

II - disponham sobre:

a) criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração;

b) organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos Territórios;

c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria;

*(Nota Remissiva: Alínea "c" do inciso II do § 1º do art. 61 alterada pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 18/1998. Redação Original: "c) servidores públicos da União e Territórios, seu regime jurídico, provimento de cargos, estabilidade e aposentadoria de civis, reforma e transferência de militares para a inatividade;")*

d) organização do Ministério Público e da Defensoria Pública da União, bem como normas gerais para a organização do Ministério Público e da Defensoria Pública dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios;

e) criação e extinção de Ministérios e órgãos da administração pública, observado o disposto no art. 84, VI;

*(Nota Remissiva: Alínea "e" do inciso II do § 1º do art. 61 alterada pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 32/2001. Redação Original: "e) criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública.")*

f) militares das Forças Armadas, seu regime jurídico, provimento de cargos, promoções, estabilidade, remuneração, reforma e transferência para a reserva.

*(Nota Remissiva: Alínea "f" do inciso II do § 1º do art. 61 acrescida pelo art. 3º da Emenda Constitucional nº 18/1998.)*

A iniciativa popular em matéria de lei federal está condicionada à manifestação de pelo menos um por cento do eleitorado nacional, que deverá estar distribuído em no mínimo cinco Estados, exigida em cada um deles a manifestação de três décimos por cento de seus eleitores. Da mesma forma, a iniciativa popular é exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados do projeto de lei (Constituição, art. 61, § 2º):

“§ 2º A iniciativa popular pode ser exercida pela apresentação à Câmara dos Deputados de projeto de lei subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles.”

A Constituição também outorga a iniciativa da legislação sobre certas matérias, privativamente, a determinados órgãos. A Câmara dos Deputados (Constituição, art. 51, IV), o Senado Federal (Constituição, art. 52, XIII) detêm poder de iniciativa reservada sobre os projetos de lei de organização de seus serviços administrativos

Compete, ainda, privativamente ao Supremo Tribunal Federal a iniciativa da lei complementar sobre o Estatuto da Magistratura (Constituição, art. 93).

Os Tribunais detêm competência privativa para propor a criação de novas varas judiciárias. Compete privativamente ao Supremo Tribunal Federal e aos Tribunais Superiores propor a criação ou extinção dos tribunais inferiores, bem como a alteração do número de membros destes, a criação e a extinção de cargos e a fixação de vencimentos de seus membros, dos juízes, inclusive dos tribunais inferiores, dos serviços auxiliares dos juízos que lhes forem vinculados, e a alteração da organização e da divisão judiciária (Constituição, arts. 96, I, “d”, e 96, II e alíneas).

A Constituição assegurou, do mesmo modo, ao Ministério Público a iniciativa privativa para apresentar projetos sobre a criação ou a extinção de seus cargos ou de seus serviços auxiliares (Constituição, art. 127, § 2º). Embora a Constituição não tenha tratado do tema, é certo que os projetos de lei de iniciativa do Ministério Público

começarão a tramitar na Câmara dos Deputados, como se extrai do art. 109, § 1º, VII, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

A Constituição também prevê o sistema de iniciativa vinculada, na qual a apresentação do projeto é obrigatória, como se observa dos artigos 84, XXIII, e 165 da Constituição, que prevêem o envio, pelo Chefe do Executivo Federal, ao Congresso Nacional, do plano plurianual, do projeto de lei de diretrizes orçamentárias e do projeto de orçamentos anuais.

A sistemática do controle judicial da omissão legislativa consagrada na Constituição de 1988 (Constituição, art. 5º, LXXI, e art. 103, § 2º) permite converter direito de iniciativa assegurado em dever de deflagrar o procedimento legislativo, ou, mais propriamente, em dever de legislar. Assim, reconhecida a inconstitucionalidade da omissão, na decisão proferida no mandado de injunção (Constituição, art. 5º, LXXI) ou na ação direta de inconstitucionalidade por omissão (Constituição, art. 103, § 2º), ficam os órgãos com poder de iniciar o processo legislativo obrigados a empreender a iniciativa reclamada.

### 2.3 Conceito de Técnica Legislativa

Técnica Legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais específicas, que visam à elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico.

A técnica legislativa também pode ser conceituada sob dois aspectos:

- a) *Lato sensu*: confunde-se com o próprio processo decisório ou legislativo, que compreende a fase propositiva até a publicação e vigência da norma;
- b) *Stricto sensu*: trata da maneira mais conveniente e adequada para a formulação dos atos normativos, no que se refere à forma, correção de linguagem, precisão terminológica, simplicidade, concisão e sistematização dos assuntos.

### 2.4 A Ciência da Legislação e o novo Paradigma Constitucional

A ciência da legislação no Brasil ainda está no começo, o que revela o atraso no desenvolvimento do ordenamento jurídico do País em todos os níveis federativos.

O conhecimento sobre o tema da legislação ainda está restrito a poucos membros de corpos técnicos de algumas casas legislativas, e a hermenêutica jurídica, a técnica legislativa e o planejamento legislativo ainda não são temas curriculares dentro da maioria das faculdades de Direito.

A Constituição da República de 1988 estabeleceu, por intermédio do Parágrafo único do art. 59, que "Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis."

Dessa forma, o Congresso Nacional decretou e o Presidente da República sancionou a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998<sup>7</sup>, que "Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do

art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.”.

## 2.5 Lei Complementar Federal nº 95, de 26/02/1998

O Art. 1º da Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107 de 26 de abril de 2001<sup>8</sup>, estabelece:

“Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.”

## 3. A Legística e seus Elementos Materiais e Formais

---

Antes de se decidir legislar é necessário fazer uma correta análise do problema e uma definição clara dos objetivos a alcançar. Só depois dessa reflexão será possível equacionar diferentes soluções, e só então, optar pela mais correta.

A edição do Manual de Redação da Presidência da República<sup>9</sup> contribuiu bastante para a adoção da legística formal.

Relativamente à legística material, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002<sup>10</sup>, que introduz técnicas de avaliação legislativa além de apresentar um modelo de *check-list*.

### 3.1 Conceito e Princípios de Legística

A Legística é a área do conhecimento que estuda e se ocupa de como fazer normas, envolvendo sua concepção e redação, de forma metódica e sistemática, consubstanciada num conjunto de regras que visam contribuir com a adequada elaboração e o aprimoramento da qualidade de atos normativos. De forma simples, a legística pode ser conceituada como “a arte de bem fazer normas”.

A boa norma é aquela que cumpre os objetivos que determinaram a sua elaboração e integra-se harmoniosamente no ordenamento jurídico.

A qualidade da norma é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade.

São **princípios da Legística**<sup>11</sup>

a) **Necessidade:** determina que um ato normativo só deve ser adotado se for absolutamente essencial para a aplicação de uma nova política. Isso significa que, se possível, outras soluções, não-normativas, serão preferíveis;

b) **Proporcionalidade:** qualquer ato normativo deve basear-se num equilíbrio entre as vantagens que oferece e os condicionamentos que impõe. Neste campo, e em certas matérias, a análise econômica do Direito, mediante a metodologia da análise custo/benefício, pode dar um contributo inestimável;

c) **Transparência:** determina que todo o processo de elaboração normativa deve permitir o conhecimento público. A participação e a consulta a todas as partes interessadas ou envolvidas antes da fase de redação constituem a primeira exigência do princípio da transparência. Essa participação deve, ela própria, satisfazer os critérios da transparência: organizada de forma a facilitar um acesso alargado e equitativo às consultas, cujos elementos devem ser tornados públicos;

d) **Responsabilidade:** diz respeito à preocupação que deve existir com a aplicabilidade dos atos normativos. As partes envolvidas devem estar aptas a identificar as autoridades de que emanam as políticas e os atos normativos a que elas se aplicam, de maneira a poderem informar das dificuldades de adoção das políticas ou dos atos normativos, com vista à sua alteração;

e) **Inteligibilidade:** determina que a legislação deve ser coerente, compreensível e acessível àqueles a quem se destina. Esse princípio pode exigir um esforço particular de comunicação por parte dos poderes públicos envolvidos, por exemplo, em relação a pessoas que, devido à sua situação, encontrem dificuldades em fazer valer os seus direitos;

f) **Simplicidade:** determina que os atos normativos devem ser tão pormenorizados quanto necessário, e tão simples quanto possível. Simplificar a utilização e a compreensão de qualquer ato normativo é um requisito indispensável para que os cidadãos façam uso eficaz dos direitos que lhes são conferidos.

## 3.2 Legística material e formal

A **legística material** visa à concepção do ato normativo (planejamento, necessidade, utilidade, efetividade e harmonização com o restante do ordenamento jurídico).

A **legística formal** envolve a redação do ato normativo.

## 3.3 Antecedentes da Legística em outros Países

A Legística vem se estruturando como um saber específico há aproximadamente trinta anos. Os países precursores na produção e sistematização de conhecimentos relativos à elaboração das leis são a Alemanha, a Áustria, a Suíça, a França, a Itália e o Canadá.

Notadamente, os estudos na área da Legística ganharam grande impulso após a realização de pesquisas, no âmbito da União Européia, que mostraram que a qualidade das leis é fator de grande impacto sobre o desenvolvimento econômico e social dos países pertencentes ao bloco europeu.

No caso de Portugal, existem leis (num sentido lato, material) que obrigam a determinados procedimentos, seja a lei-formulário, seja o regimento do conselho de



ministros. Tais diplomas contêm regras estritas sobre a elaboração dos atos normativos que são normas de legística. Mas, para além dessas regras jurídicas, há um repositório de regras, fruto de reflexão dos autores, a ser definidas como regras de legística e correspondem, no fundo, a um conjunto de enunciados que visam reter aquilo que pode ser visto como boa prática a seguir na feitura da lei. O objetivo dessas regras é, pois, garantir que uma lei será bem feita, pelo que reúne as condições necessárias para se revelar uma boa lei.

Em que pesem as iniciativas existentes no campo normativo, é possível perceber um desnível cultural entre o Brasil e os países onde a ciência da legislação está num patamar mais avançado, quando se constata a inexistência de uma cultura jurídica brasileira que valorize a redação e a avaliação legislativas. Há progresso em via de se realizar, mas a capacidade normativa brasileira ainda se encontra comprometida, à vista de determinados textos normativos ineficazes editados na atualidade.

Entretanto, a experiência estrangeira serve como motivação para uma reflexão acerca da adoção de políticas de qualidade da legislação no Brasil, a partir da aplicação de conhecimentos técnicos introduzidos pela ciência da legislação no sistema normativo brasileiro.

### 3.4 A Legística Aplicada como condição de qualidade para a compreensão de normas

Os pressupostos de qualidade são importantes porque tornam a norma capaz de:

- a) gerar desenvolvimento econômico e social, contribuir para a governabilidade e para o êxito das políticas públicas;
- b) demonstrar racionalidade em sua motivação, tendo em vista que levaram em consideração todas as possibilidades de solução do problema;
- c) preocupar-se com o custo proporcional aos benefícios;
- d) preservar a coerência e harmonia do ordenamento, aumentando a segurança jurídica;
- e) contribuir para a divulgação e adequação da norma e para sua aceitação pelos destinatários, permitir o controle social, em virtude de ser elaborada com transparência e participação;
- f) apresentar texto simples, que pode ser compreendido mesmo por quem não é especialista, e não gera ambigüidades, evitando pleitos na esfera administrativa, ações no Judiciário, atraso na solução de conflitos e excessos burocráticos;
- g) ser acessível, podendo ser facilmente localizada pelas pessoas.

### 3.5 Legística e o legislador

A eleição confere legitimidade ao legislador para atuar em nome da sociedade e fazer as leis que irão reger a vida dos cidadãos e a atuação do Estado.

A Legística oferece ao legislador uma série de técnicas e ferramentas para criar leis necessárias e mais adequadas aos fins a que se destinam. Dentre essas ferramentas, destacam-se:

- a) as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade;
- b) as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e
- c) a utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa, desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma.

De acordo com os princípios da Legística, a elaboração da lei deve ser um processo planejado e metódico, apoiado em conhecimentos técnicos e científicos produzidos para esse fim. Além disso, só se deve editar uma nova lei se ela for realmente necessária e não houver outro meio satisfatório de se resolver a questão. Assim sendo, não legislar pode ser uma atitude responsável do legislador que opta por não sobrecarregar o ordenamento com normas desnecessárias, que possam vir a se tornar um fator de perturbação jurídica e de insegurança para o cidadão.

Além disso, se com a aplicação das técnicas da Legística, a atividade de elaboração da lei incorpora métodos e procedimentos que visam conferir maior qualidade a seu produto, a função fiscalizadora do Poder Legislativo também ganha novos significados, ao propor uma análise mais qualitativa e menos formal da atuação estatal, priorizando-se a apuração da eficácia, da eficiência, da efetividade e da economicidade das políticas públicas.

### 3.6 Relação entre representante e representados

Uma lei mais simples e eficaz pode diminuir a distância entre os cidadãos e o mundo do direito e da política. Na prática, fica mais fácil compreender e valorizar o trabalho dos representantes eleitos se as pessoas entendem e têm acesso às leis, percebendo de que forma afetam sua vida.

Esta é uma das funções da Legística: fazer com que a lei, esse mecanismo de regulação das relações políticas, econômicas e sociais, seja mais compreensível às pessoas e próxima delas.

Adotar políticas legislativas que gerem desenvolvimento e aproximação entre o poder público e o cidadão é muito importante para reforçar a confiança nas instituições, na política e nos políticos. A lei que gera resultados torna o trabalho do político visível para o cidadão.

A aplicação dos métodos da Legística pode gerar um duplo benefício: por um lado, os cidadãos se beneficiam de leis de qualidade; por outro, legisladores que produzem boas leis ficam mais próximos dos cidadãos e são por eles mais bem avaliados.

### 3.7 Legística e a socialização da elaboração de normas

Uma das práticas recomendadas pela Legística é a ampliação dos espaços de participação dos cidadãos na elaboração das leis como mecanismo para criar leis mais justas e que atinjam, de forma mais satisfatória, os objetivos a que se propõem.

Com a inclusão digital e a socialização do acesso à Internet, a sociedade passa a obter os meios efetivos de interatividade com o poder público, mediante a participação no processo decisório normativo por intermédio de consultas públicas.

Por outro lado, cabe ao Legislador o engajamento nesse processo participativo, com a divulgação permanente de sua agenda de decisão.

### 3.8 Legística e o Poder Regulamentar

A observância dos princípios de legística é fundamental para que as normas regulamentadoras alcancem os seus objetivos em harmonia com o ordenamento jurídico e contribuam para a manutenção da estabilidade das relações jurídicas objeto da regulação.

### 3.9 Avaliação legislativa

A avaliação legislativa é um instrumento fundamental para a aplicação dos pressupostos da legística material. Por meio da avaliação legislativa é possível verificar, prévia ou reativamente, o grau de efetividade (validade), eficácia e (realização dos objetivos almejados) eficiência (custo/benefício envolvido).

Compõe-se, a avaliação legislativa, por um conjunto de análises, realizadas por intermédio de vários métodos científicos de avaliação e de procedimentos sistemáticos e objetivos, incluindo os *check-lists* e simulações, que visam prever os efeitos potenciais ou constatar reais efeitos da norma jurídica.

Por esse motivo a avaliação legislativa deve ser contínua e ininterrupta e pode ser simbolizada por uma mola em espiral posicionada na linha do tempo, cujo início se confunde com a própria formulação de uma política pública ou com a obrigação de se implantar uma ação programática.

A avaliação normativa deve ser ininterrupta, sob a ótica sistêmica do ordenamento jurídico, porque mesmo depois de finda sua obrigatoriedade (validade), em face de revogação expressa, tácita ou sustação de efeitos por força judicial, permanece regulando situações abrangidas à época de sua vigência, por força do direito adquirido consagrado no direito constitucional brasileiro.

A avaliação legislativa prospectiva no plano federal conta com instrumentos metodológicos e jurídico-institucionais bastante efetivos, como por exemplo, a exigência do art. 37 do Decreto nº 4.176, de 2002:

“Art. 37. As propostas de projetos de ato normativo serão encaminhadas à Casa Civil por meio eletrônico, com observância do disposto no Anexo I, mediante exposição de motivos do titular do órgão proponente, à qual se anexarão:

.....”  
O Anexo I do Decreto nº 4.176, de 2002 apresenta um *chek-list*, contendo importantes questões que devem ser analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo da União.

Quanto à avaliação legislativa reativa ou retrospectiva, ainda é preciso elevar o nível de consciência político-decisória para a necessidade e conveniência de se monitorar e acompanhar os resultados das novas normas. Ainda faltam mecanismos e indicadores institucionais capazes de identificar proativamente se a norma está sendo bem recebida por aqueles a que se destinam e se está atingindo os objetivos esperados.

No Direito Comparado, observam-se várias experiências com métodos científicos testados de avaliação legislativa, os quais foram formulados e adotados por países pioneiros nessa atividade na América do Norte e na Europa. Esses paradigmas podem servir de inspiração e de parâmetros para o desenvolvimento de políticas de controle de qualidade legislativa de outros países, inclusive da própria legislação brasileira.

## 4. Normas para Alteração e Revogação de Espécies Legislativas

---

Até a edição da Lei Complementar nº 95, de 1998, a cláusula de revogação podia ser específica ou geral. Desde então, no entanto, admite-se somente a cláusula de revogação específica. Assim, atualmente é incorreto o uso de cláusula revogatória do tipo “Revogam-se as disposições em contrário.”.

A revogação é específica quando precisa a lei ou leis, ou parte da lei que ficam revogadas.

Ademais, importantes doutrinadores já ressaltavam a desnecessidade da cláusula revogatória genérica, uma vez que a derrogação do direito anterior decorre da simples incompatibilidade com a nova disciplina jurídica conferida à matéria (Lei de Introdução ao Código Civil, art.2º, § 1º).

Destarte, afigura-se mais útil o emprego da cláusula específica, que – além de cumprir a finalidade de marcar o encerramento do texto legislativo – remete com precisão aos dispositivos revogados.

Em termos de qualidade normativa, a revogação expressa de dispositivos tacitamente revogados, embora requeira um exame jurídico de maior complexidade ou profundidade, é indispensável na remoção e reciclagem do “lixo normativo” facilmente encontrado no ordenamento jurídico brasileiro nas esferas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A situação é mais grave no âmbito regulamentar. A alternância de poder político-partidário é inerente ao estado democrático de direito. Notadamente, no que concerne aos regulamentos e atos inferiores emanados dos Poderes Executivos, a cada novo

“Governo” ou “Administração”, percebe-se uma profunda mudança do corpo de assessoramento técnico e de direção que compõem os cargos comissionados de livre nomeação, que possuem atribuições inerentes à proposição normativa. Aliado a isto, a ausência de carreiras específicas, como ocorre no âmbito legislativo, e a falta de capacitação específica dificultam sobremaneira a criação de uma cultura tecnocrata capaz de manter a qualidade das proposições normativas.

Os órgãos e entidades da administração direta, autárquica ou fundacional, no exercício e satisfação de suas competências e atribuições, elaboram e editam normas destinadas às áreas meio e finalísticas, com técnicas e metodologias normativas diferenciadas, acarretando um volume de atos normativos desconexos e muitas vezes repetitivos e anacrônicos, que por sua vez contribuem para os excessos burocráticos e a postergação do exercício pleno da cidadania.

No dia 22 de maio de 1998, o então Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado fez publicar no Diário Oficial da União a Instrução Normativa MARE Nº 1, de 21 de maio de 1998, que dispôs sobre a distinção dos atos normativos e ordinatórios expedidos no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE e dos Sistemas sob sua supervisão e coordenação, autoridades que os expedem, suas finalidades e requisitos formais.

Referida Instrução Normativa foi atualizada e expressamente revogada pela Instrução Normativa nº 5, de 17 de julho de 1998, publicada no dia 20 de julho de 1998, que dispõe sobre medidas de desburocratização e simplificação de procedimentos na elaboração de atos normativos e ordinatórios expedidos no âmbito do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado - MARE e dos Sistemas sob sua supervisão e coordenação, sua distinção, finalidades, requisitos formais e autoridades que os expedem.

O inciso IV do artigo 3º da Instrução Normativa nº 5, de 1998, estabeleceu que

“Art. 3º Na elaboração, redação, **alteração** e consolidação dos atos normativos devem ser observadas as seguintes diretrizes e regras:

I - os atos limitar-se-ão a estabelecer normas gerais, deslocando a ênfase dos procedimentos para os resultados, de forma a conferir maior grau de liberdade ao gestor, observados os princípios constitucionais que regem a administração pública e, sempre que possível:

.....

IV - a alteração de atos far-se-á mediante reprodução integral em novo texto, de forma consolidada com a revogação expressa do ato anterior;

.....”

No mesmo sentido, foram editados vários decretos, como por exemplo, o Decreto nº 4.176, de 2002, com o intuito de se estabelecer normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal. (Decretos anteriores revogados: Decretos nºs 2.954, de 29 de janeiro de 1999, 3.495,

de 30 de maio de 2000, 3.585, de 5 de setembro de 2000, 3.723, de 10 de janeiro de 2001, e 3.930, de 19 de setembro de 2001).

Especificamente sobre a alteração dos atos normativos, a orientação vigente no âmbito federal é a seguinte (Art. 24 do Decreto nº 4.176, de 2002):

“Art. 24. A alteração de atos normativos far-se-á mediante:

I - reprodução integral em um só texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - revogação parcial; ou

III - substituição, supressão ou acréscimo de dispositivo.

Parágrafo único. Nas hipóteses do inciso III, serão observadas as seguintes regras:

I - a numeração dos dispositivos alterados não pode ser modificada;

II - é vedada toda renumeração de artigos e de unidades superiores a artigo, referidas no inciso XV do art. 22, devendo ser utilizados, separados por hífen, o número do artigo ou da unidade imediatamente anterior e as letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem necessárias para identificar os acréscimos;

III - é permitida a renumeração de parágrafos, incisos, alíneas e itens, desde que seja inconveniente o acréscimo da nova unidade ao final da seqüência;

IV - é vedado o aproveitamento de número ou de letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou cuja execução tenha sido suspensa pelo Senado Federal com fundamento no art. 52, inciso X, da Constituição;

V - nas publicações subseqüentes do texto integral do ato normativo, o número ou a letra de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional ou cuja execução tenha sido suspensa devem ser acompanhados tão-somente das expressões "revogado", "vetado", "declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal", ou "execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal";

VI - nas hipóteses do inciso V, devem ser inseridas na publicação notas de rodapé explicitando o dispositivo e a lei de revogação, a mensagem de veto do Presidente da República, a decisão declaratória de inconstitucionalidade proferida pelo Supremo Tribunal Federal ou a resolução de suspensão da execução do dispositivo editada pelo Senado Federal; e

VII - o artigo com alteração de redação, supressão ou acréscimo no caput ou em seus desdobramentos deve ser identificado, somente ao final da última unidade, com as letras "NR" maiúsculas, entre parênteses.”

Iniciativas como essas emanadas do Poder Executivo da União são respostas efetivas ao problema evidenciado na proliferação de espécies normativas esdrúxulas, além de servir de modelo para a padronização normativa no âmbito de outras esferas de governo.

## 4.1 DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro)

A seguir são transcritos para análise os principais dispositivos da Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro que interessam ao presente estudo:

“Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

§ 1º (Revogado).

*(Nota Remissiva: 1º do art. 1º revogado pelo art. 5º do Decreto-Lei nº 333/1967 - Redação Original: § 1º Nos Estados, estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada.)*

§ 2º A vigência das leis, que os Governos Estaduais elaborem por autorização do Governo Federal, depende da aprovação deste e começa no prazo que a legislação estadual fixar.

**§ 3º Se, antes de entrar a lei em vigor, ocorrer nova publicação de seu texto, destinada a correção, o prazo deste artigo e dos parágrafos anteriores começará a correr da nova publicação.**

**§ 4º As correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova.**

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Art. 3º Ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece.

Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

Art. 5º Na aplicação da lei, o juiz atenderá aos fins sociais a que ela se dirige e às exigências do bem comum.

Art. 6º A Lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.

*(Nota Remissiva : Art. 6º alterado pelo art. 1º da Lei nº 3.238/1957 - Redação Original: "Art. 6º A lei em vigor terá efeito imediato e geral. Não atingirá, entretanto, salvo disposição expressa em contrário, as situações jurídicas definitivamente constituídas e a execução do ato jurídico perfeito.")*

**§ 1º Reputa-se ato jurídico perfeito o já consumado segundo a lei vigente ao tempo em que se efetuou.**

*(Nota Remissiva: § 1º do art. 6º acrescido pelo art. 1º da Lei nº 3.238/1957)*

*(Ato Relacionado: Inciso XXXVI do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil/1988: "XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;")*

**§ 2º Consideram-se adquiridos assim os direitos que o seu titular, ou alguém por ele, possa exercer, como aqueles cujo começo do exercício tenha termo pré-fixado, ou condição pré-estabelecida inalterável, a arbítrio de outrem.**

*(Nota Remissiva: § 2º do art. 6º acrescido pelo art. 1º da Lei nº 3.238/1957)*

*(Ato Relacionado: Inciso XXXVI do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil/1988: "XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;")*

**§ 3º Chama-se coisa julgada ou caso julgado a decisão judicial de que já não caiba recurso.**

*(Nota Remissiva: § 3º do art. 6º acrescido pelo art. 1º da Lei nº 3.238/1957)*

*(Ato Relacionado: Inciso XXXVI do art. 5º da Constituição da República Federativa do Brasil/1988: "XXXVI - a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada;")*

## 5. Aplicação da Legística Material à Elaboração de Normas

---

Importante se ter consciência das restrições que sofre qualquer produção normativa. Não é possível, muitas vezes, para quem tem de fazer uma lei – seja um técnico de um órgão da administração pública, um acadêmico, ou um deputado – seguir as regras conhecidas da legística material. Há limitações de ordem diversa – temporal, política, orçamentária – que impedem a elaboração de lei de acordo com as regras conhecidas e apreendidas de legística material.

### 5.1 A política pública e a regulação

À semelhança da vida humana, uma vez publicada, a norma legal adquire vida própria. Se a norma pode ser comparada a um ser vivo que pode tomar rumo diferente do previsto pelo seu criador, semelhantes medidas educativas, preventivas e de acompanhamento destinadas à vida humana, metaforicamente, são cabíveis desde a concepção normativa. Da mesma forma que a vida humana é protegida desde a concepção biológica, o mesmo deve ocorrer com a norma. Para tanto é importante compreender que a norma requer cuidados desde sua concepção até sua obrigatoriedade no mundo jurídico.

A norma não é um fim em si mesmo, mas antes, é o instrumento adequado para comunicar valores morais, culturais, econômicos e sociais. A Constituição da República de 1988, por exemplo, chamada por Ulysses Guimarães de "Constituição Cidadã", é classificada por muitos juristas como uma Constituição Dirigente ou Programática, porque define fins e programas de ação futura, manifestando preocupação com a evolução política do Estado.

O poder constituinte originário de 1988 se preocupou não só com o presente, mas também com um ideal futuro, buscando condicionar os órgãos estatais à satisfação de



tais objetivos. São várias as programáticas, que são comandos destinados aos órgãos estatais, estabelecendo um plano de ação para estes, na condução dos rumos do Estado.

Dessa forma, pode-se inferir que grande parte do ordenamento jurídico brasileiro atual foi concebido juntamente com o próprio marco constitucional. Outra parte decorre da inovação e evolução de políticas públicas, da necessidade de eliminar excessos burocráticos, modernizar a gestão e contemplar os avanços científicos e tecnológicos, tudo interligado num sistema normativo único e conexo.

Segundo Hely Lopes Meirelles, "Como o ato inferior à lei, o regulamento não pode contrariá-la ou ir além do que ela permite. No que o regulamento infringir ou extravasar da lei, é írrito ou nulo, por caracterizar situação de ilegalidade".

O decreto autônomo, por exemplo, enquanto reserva de poder regulamentar é aquele que regula situações não disciplinadas em lei. Há, porém, uma controvérsia doutrinária quanto à subsistência do decreto autônomo após a promulgação da Constituição da República de 1988.

A primeira corrente entende que o decreto autônomo foi banido do ordenamento. O primeiro argumento é que falta expressa previsão constitucional e o segundo é lastreado no art. 5º, II, da Constituição, que dispõe: "ninguém é obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei."

A segunda posição dos juristas entende que o decreto autônomo existe e pode ser utilizado pelo Executivo, desde que para situações não sujeitas à reserva legal. Ademais, segundo essa corrente, o decreto autônomo está previsto no art. 84, VI, da CF (redação da EC 32/2001), sendo utilizado para as situações ali previstas:

"Art. 84. Compete privativamente ao Presidente da República:

.....  
VI - dispor, mediante decreto, sobre:

*(Nota Remissiva: Inciso VI do art. 84 alterado pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 32/2001. Redação Original : "VI - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei;")*

a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos;

*(Nota Remissiva: Alínea "a" do inciso VI do art. 84 acrescida pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 32/2001.)*

b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;

*(Nota Remissiva: Alínea "b" do inciso VI do art. 84 acrescida pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 32/2001.)*

Note-se que a redação original da Constituição trazia no comando do art. 84 a sentença "na forma da lei". A alteração do art. 84 pelo art. 1º da Emenda Constitucional nº 32/2001 suprimiu essa parte "na forma da lei", conferindo mais argumentos para os juristas que defendem a segunda corrente doutrinária sobre o decreto autônomo.

Em que pese essa discussão doutrinária, é certo que o poder regulamentar conferido ao Executivo é função administrativa e não legislativa. A lei deriva da função legiferante e o regulamento deriva da função administrativa. De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello “a presunção de legitimidade é a qualidade que reveste os atos de se presumirem verdadeiros e conforme o Direito.”.

Hely Lopes Meirelles sustenta que o ato é válido até pronunciamento judicial que efetivamente o declare nulo, ou seja, somente com sentença judicial transitada em julgado, só podendo sustar a eficácia do ato com medida liminar, sendo que cabe ao administrado provar que o ato é ilegítimo.

Segundo Marcos Juruena Villela Souto, a função administrativa assumiu um forte impacto sobre as atividades de interesse geral; dada a impossibilidade de o Estado satisfazer a todas as necessidades públicas, resta-lhe orientar e acompanhar como essas necessidades serão atendidas pelos agentes privados.

Por exemplo, no caso das agências reguladoras implantadas no Brasil pela reforma administrativa, verifica-se uma intervenção em atividade de natureza privada, motivada pelas próprias leis disciplinadoras da regulação, que estabelecem a orientação e os limites para a normatização de ordem técnica. Trata-se da evolução natural da descentralização administrativa e dos modelos de gestão dos interesses coletivos

## 5.2 Noções sobre o Processo Legislativo

O processo legislativo disciplinado pela Constituição da República de 1988 envolve a formação do ato, desde a sua proposição, até a aprovação final. Procedimento legislativo pode-se conceituar como cada um dos ritos do processo legislativo, ou o conjunto de atos destinados a realizar esse processo.

De acordo com o Manual de Redação Oficial da Presidência da República (2ª Edição, revisada e atualizada), “A matéria-prima sobre a qual trabalha o Congresso Nacional, ou que se submete ao processo legislativo, assume a forma de proposição, estágio embrionário da norma legal. Como definido pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, proposição é toda matéria sujeita a sua deliberação (art. 100). Para o Senado Federal, as proposições compreendem, além das propostas de emenda à Constituição e dos projetos de Lei, de decreto legislativo e de resolução, os requerimentos, as indicações, os pareceres e as emendas.”.

Excetuadas as proposições oferecidas por Senador ou Comissão do Senado, além das medidas provisórias e projetos de leis financeiras, todos os demais projetos de lei têm seu procedimento legislativo iniciado na Câmara dos Deputados (Constituição, arts. 61, § 2º, e 64).

Para fins didáticos os procedimentos legislativos podem ser classificados como:

a) **Normal:** destinado à elaboração das leis ordinárias (excluídas as leis financeiras e os códigos) e leis complementares. Inicia-se com a apresentação e leitura do projeto, realizada em Plenário; prossegue nas Comissões Permanentes, que, após estudos e amplo debate e também possíveis alterações, emitem parecer; volta a transcorrer no

Plenário, depois do pronunciamento de todas as Comissões a que tenha sido distribuído o projeto, com a fase de discussão e votação;

b) **Abreviado**: dispensa a competência do Plenário, ocorrendo, por isso, a deliberação terminativa sobre o projeto de lei nas próprias Comissões Permanentes (Constituição, art. 58, § 2º, I). Esse procedimento não se aplica a projetos de lei complementar, de códigos, de lei de iniciativa popular, de matéria não delegável, elencada no § 1º do art. 68 da Constituição, de Comissões, oriundos da outra Casa do Congresso, onde tenha ido a Plenário, com pareceres divergentes, em regime de urgência e de consolidação;

c) **Sumário**: destinado às proposições que a Câmara ou Senado conferem urgência e dos projetos de iniciativa do Presidente da República (excluídos os códigos), em que consigne manifestação da vontade presidencial na mensagem de encaminhamento no sentido de prevalecer a urgência (Constituição, art. 64, §§ 1º a 4º). Serve também para o exame, pelo Congresso Nacional, dos atos de outorga ou renovação das concessões de emissoras de rádio e TV (Constituição, art. 223, § 1º). No rito sumário, a Constituição estipula o prazo de 45 dias de tramitação em cada Casa e determina que, decorrido esse prazo, a proposição seja incluída na Ordem do Dia, sobrestando a deliberação sobre outros assuntos até que se ultime a votação (Constituição, art. 64, § 2º);

d) **Sumaríssimo**: Mecanismo que assegura deliberação instantânea sobre matéria de relevante e inadiável interesse nacional (art. 155 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e art. 353, I do Regimento Interno do Senado Federal). Regime informalmente denominado de "urgência urgentíssima". Salvo as exigências de quorum, pareceres e publicações, todas as demais formalidades regimentais, entre elas os prazos, são dispensadas com a adoção do rito sumaríssimo.;

e) **Concentrado**: ocorre com a apresentação, em sessão conjunta do Congresso Nacional com a participação de Deputados e Senadores, de proposições de leis financeiras (plano plurianual, as diretrizes orçamentárias, os orçamentos anuais e os projetos de abertura de crédito adicional - art. 166 da Constituição) e as leis delegadas (art. 68 da Constituição), apreciadas por comissões mistas;

f) **Especial**: destinado à elaboração de emendas à Constituição, códigos e medidas provisórias. Em ambos os casos, a apreciação cabe a uma Comissão especial:

f.1) **Emenda à Constituição**: é exigido o voto de três quintos dos congressistas, desde que não esteja em vigor intervenção federal, estado de defesa ou de sítio, nem se pretenda abolir a federação, o voto direto, secreto, universal e periódico, a separação dos Poderes e os direitos e garantias individuais. É preciso que o objeto da emenda não constitua matéria rejeitada ou prejudicada na mesma sessão legislativa (Constituição, art. 60, §§ 1º a 5º). A iniciativa, no caso, é concorrente, e compete aos membros da Câmara ou do Senado (um terço dos membros), ao Presidente da República e às Assembléias Legislativas (mais da metade delas, com o voto da maioria relativa de seus membros - art. 60, incisos I a III). A emenda constitucional tramitará em dois turnos em cada uma das Casas do Congresso. Se aprovada, ao contrário do projeto de lei, não irá à sanção, sendo promulgada pelas Mesas da Câmara e Senado;

f.2) **Códigos**: o procedimento permite amplo e profundo debate. Os prazos na sua tramitação podem ser quadruplicados e mesmo suspensos por até 120 sessões, desde que a necessidade de aprofundamento das análises a efetuar recomende tais dilações. No Poder Executivo, antes de enviar ao Congresso Nacional projeto de código, é comum publicá-lo para consulta pública no Diário Oficial da União como anteprojeto.

f.3) **Medidas Provisórias:** ato legislativo primário emanado pelo Presidente da República, com força de lei (ordinária), condicionada a sobrevida da disciplina normativa nela contida à conversão da medida em lei formal. O Congresso Nacional inicia a tramitação ao ter notícia, pelo Diário Oficial da União e concomitante mensagem presidencial, da publicação da medida provisória. Nas quarenta e oito horas seguintes à publicação, o Presidente do Congresso Nacional faz distribuir avulsos com o texto da medida provisória e designa comissão mista para estudá-la e dar parecer (art. 2º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional). O § 9º do art. 62, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, estabelece que são: "...apreciadas, em sessão separada, pelo plenário de cada uma das Casas do Congresso Nacional." Qualquer alteração no texto da medida provisória implicará apresentação de projeto de lei de conversão (PLV - § 4º do art. 5º da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional).

Com a perda da eficácia da medida provisória, quer pela rejeição, quer pela não apreciação, a comissão mista elaborará projeto de decreto legislativo disciplinando as relações jurídicas decorrentes da vigência da medida provisória (§ 3º do art. 62 da Constituição de 1988, acrescentado pela Emenda Constitucional nº 32, de 2001, combinado com o art. 11 da Resolução nº 1, de 2002, do Congresso Nacional).

### 5.3 Requisitos essenciais que devem ser observados na formulação de disposições legais ou regulamentares

A constituição de grupos multidisciplinares formados por especialistas no objeto da norma e por pessoas com habilidades em hermenêutica jurídica, técnica legislativa e redação oficial é fator determinante na obtenção das condições necessárias para que a norma seja concebida com eficácia e eficiência.

Deve-se, portanto, usar frases impositivas, construir as orações na ordem direta, evitando adjetivações dispensáveis, buscar a uniformidade do tempo verbal (preferência tempo presente ou futuro simples do presente), observar regras de pontuação, articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e evitar o emprego de expressão ou palavra que possibilite duplo sentido ao texto.

### 5.4 Clareza e precisão das normas

O art. 23 do Decreto nº 4.176, de 2002, orienta o seguinte para a obtenção da clareza e da precisão:

"Seção III  
Da Redação

Art. 23. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observado o seguinte:

I - para a obtenção da **clareza**:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se pode empregar a nomenclatura própria da área em que se está legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;

- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, de preferência o tempo presente ou o futuro simples do presente; e
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção da **precisão**:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, com clareza, de modo que permita perfeita compreensão do objetivo, do conteúdo e do alcance do ato normativo;
- b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- f) indicar, expressamente, o dispositivo objeto de remissão, por meio do emprego da abreviatura "art." seguida do correspondente número, ordinal ou cardinal;
- g) utilizar as conjunções "e" ou "ou" no penúltimo inciso, alínea ou item, conforme a seqüência de dispositivos seja, respectivamente, cumulativa ou disjuntiva;
- h) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de ato normativo e casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto;
- i) expressar valores monetários em algarismos arábicos, seguidos de sua indicação por extenso, entre parênteses;
- j) empregar nas datas as seguintes formas:
  - 1. 4 de março de 1998 e não 04 de março de 1998; e
  - 2. 1º de maio de 1998 e não 1 de maio de 1998;
- l) grafar a remissão aos atos normativos das seguintes formas:
  - 1. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, na ementa, no preâmbulo, na primeira remissão e na cláusula de revogação; e
  - 2. Lei nº 8.112, de 1990, nos demais casos; e
- m) grafar a indicação do ano sem o ponto entre as casas do milhar e da centena;

III - para a obtenção da **ordem lógica**:

- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com a matéria nelas especificada;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida; e
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, das alíneas e dos itens."

### 5.4.1 Características e qualidades da redação oficial

Redação oficial é a maneira pela qual o Poder Público redige atos normativos e comunicações internas e externas.

O art. 37 da Constituição estabelece que a administração pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência:

"CAPÍTULO VII  
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Seção I  
Disposições Gerais

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de **legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência** e, também, ao seguinte:

....."

Além dos princípios norteadores da administração pública a redação oficial e os atos normativos devem possuir as seguintes características e qualidades:

- a) uso do padrão culto de linguagem;
- b) clareza e precisão;
- c) concisão;
- d) formalidade;
- e) uniformidade; e
- f) ordem lógica

O art. 60 do Decreto nº 4.176, de 2002, estabelece o seguinte:

"Manual de Redação da Presidência da República

Art. 60. As regras do Manual de Redação da Presidência da República aplicam-se, no que couber, à elaboração dos atos normativos de que trata este Decreto."

No Governo Federal, por força do Decreto nº 100.000, de 11 de janeiro de 1991, foi elaborada a primeira edição do Manual de Redação da Presidência da República publicado em outubro daquele ano. O principal objetivo do Manual foi a apresentação de um conjunto de regras e métodos destinados a atualizar, uniformizar e simplificar as normas de redação de atos e comunicações oficiais.

Posteriormente, em 2002, foi divulgada a 2ª Edição, revisada e atualizada do Manual, preservando-se o escopo original do trabalho desenvolvido, sendo que, na primeira parte, as alterações principais deram-se em torno da adequação das formas de comunicação usadas na administração aos avanços da informática e, na segunda parte, as alterações decorreram da necessidade de adaptação do texto à evolução legislativa na

matéria, em especial à Lei Complementar nº 95, de 1998, ao Decreto nº 4.176, de 2002, e às alterações constitucionais ocorridas no período.

O Manual de Redação da Presidência da República pode ser considerado um tributo à legística no Brasil e contribui sobremaneira para a consolidação de uma cultura administrativa de profissionalização dos servidores públicos e de respeito aos princípios constitucionais descritos, com a conseqüente melhoria dos serviços prestados à sociedade. Com pequenas adaptações o Manual de Redação da Presidência da República certamente é aplicável às administrações públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

### 5.4.2 Impessoalidade

O agente político ou o servidor público exercem suas atribuições para servir aos interesses coletivos dos cidadãos. Com efeito, os atos oficiais normativos ou ordinatórios devem ter como finalidade o interesse público, e não o individual ou o interesse de um pequeno grupo.

O princípio da impessoalidade veda que os agentes públicos se valham da coisa pública para fins de promoção pessoal, ou para concederem privilégios a poucos em detrimento do interesse geral da coletividade.

A impessoalidade se revela na redação oficial, quando se percebe que quem comunica é sempre o órgão, a entidade ou uma de suas unidades administrativas assuntos relativos às suas atribuições e competências.

A concisão, a clareza, a objetividade e a formalidade empregadas na redação oficial contribuem, ainda, para que seja alcançada a necessária impessoalidade.

### 5.4.3 Padronização

A padronização na redação oficial se refere à utilização de formalidade de tratamento, à polidez, à civilidade no próprio enfoque dado ao assunto do qual cuida a comunicação.

O Capítulo II do Manual de Redação da Presidência da República apresenta uma coletânea de normas específicas para cada tipo de expediente, com a apresentação de regras formais exemplificadas e de modelos destinados a orientar a correta utilização de pronomes de tratamento, fechos para comunicações, identificação do signatário, padrão ofício, forma e diagramação, forma e estrutura, de Aviso, Memorando, Exposição de Motivos, Mensagem, Fax, Correio Eletrônico e até o de Telegrama, que é tão pouco utilizado hodiernamente.

A formalidade de tratamento vincula-se, também, à necessária uniformidade das comunicações. Exige-se, ainda, que se atente para todas as características da redação oficial e que se cuide da qualidade visual da apresentação dos textos. A clareza datilográfica ou de digitação, o uso de papéis uniformes para o texto definitivo e a correta diagramação do texto são indispensáveis para a padronização.

#### 5.4.4 Concisão

A concisão é a exposição de idéias com poucas palavras. O texto conciso é todo aquele em que se percebe a qualidade de transmitir um máximo de informações com um mínimo de palavras precisas e exatas.

Para se obter a concisão na redação oficial é preciso que o autor domine o assunto envolvido, e possua um tempo mínimo necessário para avaliar o texto e reler várias vezes o conteúdo com o intuito de simplificar a redação com economia de termos e subtrair eventuais redundâncias ou repetições desnecessárias de idéias, com o cuidado de não eliminar passagens substanciais do texto no afã de reduzi-lo em tamanho.

#### 5.4.5 Objetividade

A objetividade também deve estar contida em toda redação oficial. Ela é perceptível quando o texto vai direto ao ponto que pretende comunicar, de forma prática, positiva, sem tergiversações, rodeios ou evasivas.

#### 5.4.6 Clareza

A clareza na redação oficial significa que o seu texto é claro e inteligível. Pode-se definir como claro aquele texto que possibilita imediata compreensão pelo leitor. A releitura de todo texto redigido enquanto ainda não está concluído, sem pressa e com tempo suficientemente necessário, permite a identificação de pontos obscuros e o seu aprimoramento.

Como algo pode ser cristalino para um indivíduo e ao mesmo tempo parecer obscuro para outro, é altamente recomendável que o texto seja lido também por outras pessoas que não o escreveram para que o autor possa avaliar e testar o grau de compreensão esperado.

#### 5.4.7 Polidez

A polidez na elaboração do texto da norma não é mero verniz formal, mas, significa que as expressões e frases formuladas devem sempre denotar, com equilíbrio, o respeito sincero, a atenção, a delicadeza e a cortesia.

Dessa forma, independentemente da motivação e do conteúdo da norma, quem a elabora jamais deverá perder de vista a polidez para com o destinatário no trato da matéria normativa.

#### 5.4.8 Correção

A correção ortográfica é requisito elementar de qualquer texto, e ainda mais importante quando se trata de textos oficiais. Muitas vezes, uma simples troca de letras, uma vírgula a mais ou a menos, pode alterar não só o sentido da palavra, mas de toda uma frase. O que na correspondência particular seria apenas um lapso de digitação pode ter repercussões indesejáveis quando ocorre no texto de uma comunicação oficial ou de um



ato normativo. Assim, toda revisão que se faça em determinado documento ou expediente deve sempre levar em conta a correção ortográfica.

Com relação aos erros de grafia, pode-se dizer que são de dois tipos: os que decorrem do emprego inadequado de determinada letra por desconhecimento de como escrever uma palavra, e aqueles causados por lapso de digitação.

No que tange à retificação de erro material o art. 58 do Decreto nº 4.176, de 2002:

“Retificação

Art. 58. A correção de erro material que não afete a substância do ato singular de caráter pessoal far-se-á mediante apostila.”

## 5.5 Princípio da legalidade e da anterioridade

O Princípio da Legalidade, como já visto, é o primeiro princípio a ser observado na parática dos atos da administração pública, conforme disposto no *caput* do art. 37 da Constituição. Representa a expressão maior do Estado Democrático de Direito, porque submete todas as relações jurídicas e sociais que envolvem o Estado e a sociedade ao mesmo regime legal, construído pela expressão da vontade da maioria dos cidadãos. O princípio da legalidade garante a segurança político-jurídica do cidadão.

No que se refere ao Direito Penal, o princípio da anterioridade é uma garantia constitucional do direito individual do cidadão perante o poder punitivo do Estado: “não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal;” (art. 5º, XXXIX, da Constituição e art. 1º do Código Penal). Excetua-se as situações mais benéficas para o réu, isto é, se uma lei posterior descaracterizar uma conduta criminosa como tal, ou cominar-lhe pena mais branda, esta será aplicada, e não a vigente ao tempo do fato.

No Direito Tributário, entende-se pelo princípio da anterioridade que nenhum tributo poderá ser cobrado no mesmo exercício financeiro em que haja sido publicada a lei que o instituiu ou aumentou (art. 150, III, “b”, da Constituição).

## 5.6 A reserva legal e o princípio da proporcionalidade

O Princípio da Reserva Legal é decorrente do Princípio da Legalidade, enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe (“ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei;” - art. 5º, II, da Constituição), na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza (*caput* do art. 37 da Constituição).

O Devido Processo Legal (“ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal; - art. 5º, LIV, da Constituição) e a Reserva Legal são os mais importantes desdobramentos do princípio da legalidade.

As disposições legais devem ser motivadas pelo interesse público e adotar com razoabilidade os meios adequados e proporcionais para o alcance dos seus objetivos. Com a observância do Princípio da Proporcionalidade, deve haver equilíbrio e ponderação

entre as vantagens que a norma oferece e os condicionamentos que impõe àqueles que se destina (custo/benefício).

## 5.7 A lei e o respeito ao direito adquirido, ao ato jurídico perfeito e à coisa julgada

O art. 5º, XXXVI da Constituição da República de 1988 estabelece que “a lei não prejudicará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada”. Trata-se de postulado fundamental de segurança e estabilidade das relações jurídicas.

O art. 6º da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-lei nº 4.657/1942, alterado pela Lei nº 3.238/1957), dispõe que “A lei em vigor terá efeito imediato e geral, respeitados o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada.”.

**Direito Adquirido:** Protege situações jurídicas individuais consolidadas e não meras expectativas de direito. Aplica-se a toda e qualquer lei infraconstitucional. “Contra a Constituição inexistente o princípio do direito adquirido tampouco, o princípio da irretroatividade. As normas constitucionais não apenas incidem imediatamente (o que se presume, salvo inequívoca disposição em contrário), como é-lhes permitido retroagir, para alcançar “efeitos passados de fatos passados”, nesse último caso desde que se faça a ressalva mediante declaração expressa.”<sup>12</sup>.

**Ato Jurídico Perfeito:** Considera-se perfeito e acabado o ato jurídico que, tendo sido praticado de acordo com os requisitos legais vigentes há seu tempo, já produziu seus todos os seus efeitos jurídicos.

**Coisa Julgada:** é a qualidade conferida à decisão judicial transitada em julgado contra a qual não cabem mais recursos, tornando-a imutável e indiscutível. Coisa Julgada formal impede a discussão de questão decidida no mesmo processo. Coisa julgada material obsta à discussão da questão decidida também em outro processo.

## 5.8 Integração harmônica com o Ordenamento Jurídico

As normas devem ser formuladas com uma visão sistêmica, não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no ordenamento jurídico como um todo, para se assegurar a estabilidade das relações jurídicas.

Nesse sentido, deve-se evitar a ocorrência de contradições lógicas, teleológicas, ou valorativas. A contradição lógica se verifica, por exemplo, quando uma conduta prescrita na norma é flagrantemente proibida em outra. A contradição teleológica ocorre quando é identificada uma contradição entre os objetivos perseguidos por disposições diversas, de modo que a observância de um preceito significa a negação de objetivos visados por outra norma. A contradição valorativa se configura quando são identificadas incongruências de conteúdo axiológico em face do ordenamento jurídico, como por exemplo, uma norma discriminatória que conflita com valores fundamentais consagrados, como o princípio basilar da igualdade.

## 5.9 Cultura de responsabilidade e de cuidado no preparo da norma

No processo decisório normativo é comum ocorrer fatores impeditivos da aplicação das melhores práticas de legística, como por exemplo, pouco tempo para a elaboração e revisão do ato normativo e obtenção dos indicadores necessários para definição do problema e estudo das melhores soluções alternativas, limitações orçamentárias e manifesta decisão política preconcebida conflitante com o posicionamento técnico.

Em todo caso, o processo educativo de implantação dos pressupostos de legística formal e material é essencial para se desenvolver uma cultura de responsabilidade e de cuidado no preparo da norma.

Avanços no plano institucional-legal são importantes, porém, se completam com a gestão eficiente desse conhecimento agregado às instituições e a plena aplicação das habilidades e competências desenvolvidas na arte de bem fazer normas. Nesse contexto, a manifestação ostensiva de vontade firme das pessoas envolvidas na aplicação dessas competências em todos os níveis de produção normativa irradia de forma contagiante e contribui sobremaneira para que responsabilidade normativa alcance o patamar desejável de naturalidade, visível nos resultados efetivamente alcançados pelas normas.

## 6. Aplicação da Legística Formal à Elaboração de Normas

---

Como já visto, a legística formal envolve a própria redação do ato normativo. É formada por um conjunto de regras se destinam a apontar os caminhos para se adotar uma boa prática a seguir na elaboração de normas e garantir que sejam bem feitas sob o aspecto redacional.

### 6.1 Aspectos Gerais de Redação das Normas

Sob o aspecto formal, as normas possuem regras gerais aplicáveis de certa forma a qualquer tipo de ato normativo e regras específicas, peculiares a somente certos tipos de atos.

Nesse sentido, as regras gerais e específicas de legística formal destinadas a orientar a feitura de cada tipo de ato normativo do âmbito federal encontram-se conjugadas na Lei Complementar nº 95, de 1998, no Decreto nº 4.176, de 2002, na Instrução Normativa/MARE nº 5 de 17 de julho de 1998<sup>13</sup> e no Manual de Redação da Presidência da República.

### 6.2 Estrutura do ato normativo

A estrutura da lei é composta por dois elementos básicos: a ordem legislativa e a matéria legislada. A ordem legislativa compreende a parte preliminar e o fecho da lei; a matéria legislada diz respeito ao texto ou corpo da lei.

Quanto à lei, o art. 3º da Lei Complementar nº 95, de 1998, estabelece o seguinte:

### "Da Estruturação das Leis

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber."

Da mesma forma, quanto aos atos normativos em geral, orientam os arts. 5º ao 9º e incisos XXI e XXII do art. 22 do Decreto nº 4.176, de 2002:

### "Capítulo II

#### DA ELABORAÇÃO, DA ARTICULAÇÃO, DA REDAÇÃO E DA ALTERAÇÃO DOS ATOS NORMATIVOS

#### Seção I

#### Das Regras Gerais de Elaboração Seção I

#### Das Regras Gerais de Elaboração

#### **Estrutura**

Art. 5º O projeto de ato normativo será estruturado em três partes básicas:

I - parte preliminar, com a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, com as normas que regulam o objeto definido na parte preliminar; e

III - parte final, com as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa, as disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 6º A ementa explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto do ato normativo.

#### **Objeto e Assunto**

Art. 7º O primeiro artigo do texto do projeto indicará o objeto e o âmbito de aplicação do ato normativo a ser editado.

§ 1º O âmbito de aplicação do ato normativo será estabelecido de forma específica, em conformidade com o conhecimento técnico ou científico da área respectiva.

**§ 2º O projeto de ato normativo terá um único objeto, exceto quando se tratar de projeto de codificação.**

**§ 3º Os projetos de atos normativos não conterão matéria estranha ao objeto a que visa disciplinar, ou a este não vinculado por afinidade, pertinência ou conexão.**

**Art. 8º Idêntico assunto não será disciplinado por mais de um projeto de ato normativo da mesma espécie, salvo quando um se destinar, por remissão expressa, a complementar o outro, considerado básico.**

**Art. 9º Evitar-se-á projeto de ato normativo de caráter independente quando existir em vigor ato normativo que trate do mesmo assunto.**

**Parágrafo único. Na hipótese do caput será preferível a inclusão dos novos dispositivos no texto do ato normativo em vigor.”**

.....  
Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:

.....  
**XXI - o texto deve ter dezoito centímetros de largura, com margem esquerda de dois centímetros e direita de um, ser digitado em "Times New Roman", corpo 12, em papel de tamanho A4 (vinte e nove centímetros e quatro milímetros por vinte e um centímetros);**

**XXII - as palavras e as expressões em latim ou em outras línguas estrangeiras são grafadas em negrito;**

.....”

### 6.2.1 Epígrafe

A epígrafe é a parte do ato que o identifica pelo tipo, número e data perante o ordenamento jurídico. Assim, orientam, respectivamente, o art. 4º da Lei Complementar nº 95, de 1998 e o inciso XXIII do art. 22 do Decreto nº 4.176, de 2002:

“Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.”

“Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:

.....  
**XXIII - a epígrafe, formada pelo título designativo da espécie normativa e pela data de promulgação, é grafada em letras maiúsculas, sem negrito, de forma centralizada; e**

.....”

### 6.2.2 Ementa

A ementa é a parte que apresenta de forma resumida o conteúdo tratado no ato normativo. Quanto à forma da ementa, o art. 5º da Lei Complementar nº 95, de 1998 e o inciso XXIV do art. 22 do Decreto nº 4.176, de 2002 orientam, respectivamente:

“Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.”

“Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:

.....  
XXIV - a ementa é alinhada à direita, com nove centímetros de largura;  
.....”

### 6.2.3 Preâmbulo (Autoria e atribuições legais)

O preâmbulo é a parte inicial do ato que indica de forma imperativa o nome e o cargo da autoridade competente para praticá-lo, com a indicação do fundamento legal. Varia de acordo com o tipo de ato ou com o momento adequado do processo legislativo.

Quanto ao preâmbulo, o art. 6º da Lei Complementar nº 95, de 1998 orienta:

“Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.”

### 6.2.4 Âmbito de abrangência pessoal e espacial - Âmbito de aplicação

O primeiro artigo da lei indicará de forma específica o objeto e o âmbito de aplicação do ato normativo a ser editado, em conformidade com o conhecimento técnico ou científico da área respectiva, com a indicação da abrangência pessoal e espacial da norma.

Quanto ao âmbito de aplicação, o art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998 estabelece (idêntica disposição traz o art. 7º do Decreto nº 4.176, de 2002):

“Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

- I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;
- II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;
- III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;
- IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.”

## 6.3 Articulação da Norma

No plano federal, inspiradas nas orientações da Lei Complementar nº 95, de 1998, as regras de articulação da norma estão bem definidas na Seção II, Da Articulação (art. 22) do Decreto nº 4.176, de 2002, que “Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.”. Os seus dispositivos pertinentes serão transcritos a seguir, em cada tópico do estudo.

### 6.3.1 Artigo

Artigo é a unidade básica para apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos num texto normativo.

“Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:

I - a unidade básica de articulação é o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

II - a numeração do artigo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

III - o texto do artigo inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

IV - o artigo desdobra-se em parágrafos ou em incisos e o parágrafo, em incisos;

.....”

Complementa o Manual de Redação da Presidência da República, orientando que “Na elaboração dos artigos devem ser observadas algumas regras básicas, tal como recomendado por Hesio Fernandes Pinheiro:

a) cada artigo deve tratar de um único assunto;

b) o artigo conterá, exclusivamente, a norma geral, o princípio. As medidas complementares e as exceções deverão ser expressas em parágrafos;

c) quando o assunto requerer discriminações, o enunciado comporá o caput do artigo, e os elementos de discriminação serão apresentados sob a forma de incisos;

d) as expressões devem ser usadas em seu sentido corrente, salvo se se tratar de assunto técnico, quando então será preferida a nomenclatura técnica, peculiar ao setor de atividades sobre o qual se pretende legislar;

e) as frases devem ser concisas;

f) nos atos extensos, os primeiros artigos devem ser reservados à definição dos objetivos perseguidos pelo legislador e à limitação de seu campo de aplicação.”

### 6.3.2 Parágrafos

O parágrafo constitui a imediata divisão de um artigo, como disposição secundária de em que se explica ou modifica a disposição principal.

“Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:

.....

V - o parágrafo único de artigo é indicado pela expressão "Parágrafo único", seguida de ponto e separada do texto normativo por dois espaços em branco;

VI - os parágrafos de artigo são indicados pelo símbolo "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal, acompanhada de ponto, a partir do décimo;

VII - a numeração do parágrafo é separada do texto por dois espaços em branco, sem traços ou outros sinais;

VIII - o texto do parágrafo único e dos parágrafos inicia-se com letra maiúscula e termina com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos;

.....”

### 6.3.3 Incisos, alíneas e itens

Os incisos são utilizados como elementos discriminativos de artigo se o assunto nele tratado não puder ser condensado no próprio artigo ou não se mostrar adequado a constituir parágrafo.

“Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:

.....

IX - os incisos são indicados por algarismos romanos seguidos de hífen, o qual é separado do algarismo e do texto por um espaço em branco;

X - o texto do inciso inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula;
- b) dois pontos, quando se desdobrar em alíneas; ou
- c) ponto, caso seja o último;

XI - o inciso desdobra-se em alíneas, indicadas com letra minúscula seguindo o alfabeto e acompanhada de parêntese, separado do texto por um espaço em branco;

XII - o texto da alínea inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula;
- b) dois pontos, quando se desdobrar em itens; ou
- c) ponto, caso seja a última e anteceda artigo ou parágrafo;

XIII - a alínea desdobra-se em itens, indicados por algarismos arábicos, seguidos de ponto e separados do texto por um espaço em branco;

XIV - o texto do item inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:

- a) ponto-e-vírgula; ou
- b) ponto, caso seja o último e anteceda artigo ou parágrafo;

.....”

### 6.3.4 Agrupamento de artigos

Em se tratando de agrupamento de artigos, existe uma sistematização lógica em função do conteúdo normativo, quanto aos níveis de sua natureza genérica ou específica. Nessa organização de gênero e espécie há que se observar o liame de afinidade do conjunto de artigos que, concatenados, versam sobre o mesmo tema.



O Manual da Presidência da República recomenda algumas regras básicas:

- “a) matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto;
- b) os procedimentos devem ser disciplinados segundo uma ordem cronológica;
- c) a sistemática da lei deve ser concebida de modo a permitir que ela forneça resposta à questão jurídica a ser disciplinada e não a qualquer outra indagação;
- d) deve-se guardar fidelidade básica com o sistema escolhido, evitando a constante mistura de critérios;
- e) institutos diversos devem ser tratados separadamente.”

### 6.3.5 Subseção, seção, capítulo, título, livro e parte

As Seções são formadas por um conjunto de artigos e, eventualmente, são divididas em Subseções. Os Capítulos são formados por um conjunto de Seções. Os Títulos abrangem um conjunto de Capítulos. Os Livros englobam conjuntos de Títulos e as Partes, desdobradas em Geral e Especial são formadas por Livros.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, estabelece, nos incisos V a VII do art. 10, as seguintes regras para o agrupamento de artigos:

“Art. 10. ....  
.....  
V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;  
VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;  
VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;  
.....”

No mesmo diapasão, dispõem os incisos XV a XVIII e XX do Decreto nº 4.176, de 2002:

“Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:  
.....  
XV - o agrupamento de artigos pode constituir subseção; o de subseções, seção; o de seções, capítulo; o de capítulos, título; o de títulos, livro; e o de livros, parte;  
XVI - os capítulos, os títulos, os livros e as partes são grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos;

XVII - a parte pode subdividir-se em parte geral e parte especial, ou em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

XVIII - as subseções e seções são indicadas por algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito;

.....  
XX - utiliza-se um espaço simples entre capítulos, seções, artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens;

### 6.3.6 Disposições preliminares, gerais, finais e transitórias - Critérios de sistematização

Com o objetivo de organizar a estrutura sistêmica do ato normativo dentro de um conceito de "início, meio e fim" e, quando necessário, a "transição do velho para o novo", é facultado o acréscimo de denominações de disposições que servem para intitular os agrupamentos de artigos, com os termos "Disposições Preliminares", "Disposições Gerais", "Disposições Finais" e "Disposições Transitórias".

Utiliza-se essas disposições em normas mais extensas, e a decisão do seu uso depende sempre do bom senso do autor, porque não existem regras rígidas quanto a sua utilização. É perfeitamente aceitável que em uma mesma norma o autor utilize apenas algumas dessas disposições, conforme a necessidade, por exemplo, pode-se usar "Disposições Preliminares" e "Disposições Finais", sem necessariamente utilizar "Disposições Gerais" ou "Disposições Transitórias". Cada caso deve ser analisado diante de suas reais necessidades.

**Disposições Preliminares:** Destinam-se a agrupar os temas típicos do início de uma norma, como por exemplo, o âmbito de abrangência pessoal e espacial (abrangência da aplicação), o escopo, a conceituação de termos que serão necessários para a compreensão de dispositivos seguintes (permite a interpretação autêntica), requisitos, condições, princípios, preceitos, diretrizes, etc.

**Disposições Gerais:** Indicam informações adicionais julgadas necessárias, especialmente com relação a esclarecimento de eventuais dúvidas e casos omissos contendo regras de caráter geral substantivas ou adjetivas.

**Disposições Finais:** Intitulam o agrupamento de artigos que se referem ao modo de cumprimento da norma, providências práticas para a sua aplicação, etc.

**Disposições Transitórias:** Agrupam dispositivos que estabelecem condições e procedimentos especiais e de caráter temporário, com o objetivo de permitir a transição de uma situação estabelecida por norma revogada ou alterada para a nova situação normatizada, ou de atender pré-requisitos da nova norma que entra em vigor.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, estabelece, no inciso VIII do art. 10, a seguinte composição:

“Art. 10. ....

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.”

No mesmo sentido, dispõe o inciso XIX do Decreto nº 4.176, de 2002:

“Art. 22. Os textos dos projetos de ato normativo observarão as seguintes regras:

XIX - os agrupamentos referidos no inciso XV podem também ser subdivididos em "Disposições Preliminares", "Disposições Gerais", "Disposições Finais" e "Disposições Transitórias";

### 6.3.7 Anexos

São informações e determinações imprescindíveis para a correta vigência da norma, como por exemplo, formulários padronizados, mapas, imagens, símbolos, brasões, bandeiras, quadros, tabelas, etc.

Os anexos devem estar dispostos no final do ato normativo, numerados com algarismos romanos em ordem crescente (Anexo I, Anexo II, Anexo III, etc.). A seqüência de remissões dos anexos no corpo do texto normativo deve, sempre que possível, estar coerente com a ordem de apresentação destes ao final da norma. Quando a norma trazer apenas um anexo é recomendável que este se apresente como “Anexo Único”.

## 6.4 A vigência e a Aplicação das Normas

A publicação constitui a forma pela qual se dá ciência da promulgação da lei aos seus destinatários. É condição de vigência e eficácia da lei.

Embora se encontrem, historicamente, outras modalidades de publicação, como a leitura pública, o anúncio, a proclamação ou publicação por bando, fixação em murais, etc., consagra-se, na atualidade, a práxis de inserir a lei promulgada num órgão oficial.

No plano federal, as leis e demais atos normativos são publicados no Diário Oficial da União, na esfera estadual, nos Diários Oficiais Estaduais, no Distrito Federal, no Diário Oficial do Distrito Federal, no âmbito dos Municípios, alguns possuem Diários Oficiais Municipais, mas, muitos ainda publicam seus atos em Gazetas ou jornais de grande circulação local. Tem-se notícia de que ainda existem Municípios que utilizam outras modalidades de publicação dos seus atos normativos.

A autoridade competente para promulgar o ato tem o dever de publicá-lo. Isso não significa, porém, que o prazo de publicação esteja compreendido no de promulgação, porque, do contrário, ter-se-ia a redução do prazo assegurado para a promulgação. Assinale-se, todavia, que a publicação do ato legislativo há de se fazer sem maiores

delongas. Há Estados que publicam a grande maioria dos seus atos normativos com a mesma data da sua assinatura, como por exemplo, no Amazonas.

A entrada em vigor da lei subordina-se aos seguintes critérios:

- a) o da data de sua publicação;
- b) o do dia prefixado ou do prazo determinado, depois de sua publicação;
- c) o do momento em que ocorrer certo acontecimento ou se efetivar dada formalidade nela previstos, após sua publicação;
- d) quando completar 45 dias contados de sua publicação, caso não traga expressa cláusula de vigência.

Denomina-se *vacatio legis* o período intercorrente entre a publicação da lei e a sua entrada em vigor. Na falta de disposição especial, vigora o princípio que reconhece o decurso de um lapso de tempo entre a data da publicação e o termo inicial da obrigatoriedade (45 dias). Portanto, enquanto não se vence o prazo da *vacatio legis*, considera-se em vigor a lei antiga sobre a mesma matéria.

A forma de contagem do prazo da *vacatio legis* é a dos dias corridos, com exclusão do dia de início e inclusão do dia de fim, computados domingos e feriados. Não se aplica, portanto, ao cômputo da *vacatio legis* o princípio da prorrogação para o dia útil imediato quando o último dia do prazo for domingo ou feriado.

Quando admitida, a lei brasileira torna-se obrigatória, nos Estados estrangeiros, a *vacatio legis* é de 90 dias contados da sua publicação, conforme estabelece o § 1º, do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil.

A *vacatio legis* também ocorre quando, para que a norma possa ser executada, é exigida a edição de normas complementares, suplementares ou regulamentares. Nesse caso, há um lapso temporal entre a publicação da lei e o início de sua obrigatoriedade, que se encerrará com a entrada em vigor dessas normas derivadas ou secundárias.

Em princípio, a lei, ou parte dela, cuja execução se vincula a edição de regulamento, deveria aguardar a expedição deste para ser obrigatória. Entretanto, verificada a omissão da autoridade que detém o Poder Regulamentar, que deixa de editar os atos secundários no prazo estabelecido pela lei, além de ensejar a apuração de responsabilidade civil, os destinatários da norma podem invocar utilmente os seus preceitos e auferir vantagens dela decorrentes, desde que possam prescindir do regulamento.

Ademais, a constituição trouxe o Mandado de Injunção previsto no art. 5º, inciso LXXI:

“LXXI - conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;”

Como exemplo da eficácia do Mandado de Injunção, em 15 de abril de 2009, o Supremo Tribunal Federal (STF) permitiu que pedidos de aposentadoria de servidores públicos que trabalham em situação de insalubridade e de periculosidade sejam concedidos de acordo com as regras do artigo 57 da Lei 8.213/91, que regulamenta a aposentadoria especial de celetistas. Os pedidos devem ser analisados caso a caso e depende de o interessado provar que cumpre os requisitos legais previstos para a concessão do benefício.

A decisão permitiu a aplicação da norma a uma servidora que teve sua aposentadoria negada por falta de regulamentação do dispositivo constitucional que permite a aposentadoria especial no caso de trabalho insalubre e de atividades de risco.

A regra está disposta no §4º do artigo 40 da Constituição Federal, mas depende de regulamentação. Por isso, pedidos de aposentadoria feitos por servidores públicos acabam sendo rejeitados pela Administração. Para garantir a concessão do benefício, o Supremo vem permitindo a aplicação da Lei 8.213/91, que regulamenta a concessão de benefícios da Previdência Social (RGPS), para servidores estatutários (Lei 8.112/90).

Finalmente, poderá ocorrer que a norma ao ser publicada, contenha incorreções e erros materiais que lhe desfiguram o texto, ensejando a republicação parcial ou total. O § 3º do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil estabelece que, se tiver de ser republicada a lei, antes de entrar em vigor, a parte republicada terá prazo de vigência contado a partir da nova publicação. Mas, as emendas ou as correções da lei que já tenha entrado em vigor são consideradas lei nova, conforme orienta o § 4º do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil. Por ser considerada lei nova, deve, igualmente, observar as mesmas regras de vigência.

### 6.4.1 Cláusula de vigência

O texto ou corpo do ato normativo contém, usualmente, cláusula que dispõe sobre a sua entrada em vigor. Como regra supletiva, caso a lei não consigne data ou prazo para entrada em vigor, aplica-se preceito constante do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil:

“Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada”.

Até o advento da Lei Complementar nº 95, de 1998, a cláusula de vigência vinha expressa, no mais das vezes, na fórmula tradicional: “Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

No entanto, a Lei Complementar nº 95, de 1998, dispôs em seu artigo 8º que as leis passariam a indicar o início da vigência de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que delas se tenha conhecimento, reservando-se a cláusula anteriormente referida para as leis de pequena repercussão.

Com efeito, a cláusula padrão passou a ser: “Esta Lei entra em vigor após decorridos [número de dias] de sua publicação oficial”.

## 6.5 Normas para o uso da Cláusula de Revogação

Da mesma forma, até a edição da Lei Complementar nº 95, de 1998, a cláusula de revogação podia ser específica ou geral. Desde então, no entanto, admite-se somente a cláusula de revogação específica.

“Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.”

Específica é a cláusula de revogação que indica o ato normativo ou dispositivo que são revogados.

Por esse motivo, não se deve usar, atualmente, cláusula revogatória geral, como por exemplo, “Revogam-se as disposições em contrário.”

## 6.6 Fecho da Lei

Consagrou-se, entre nós, que o fecho dos atos legislativos haveria de conter referência aos dois acontecimentos marcantes de nossa História: Declaração da Independência e Proclamação da República.

### 6.6.1 Assinatura ou referenda da Lei

Para terem validade, os atos normativos devem ser assinados pela autoridade competente. Trata-se de prática amplamente consolidada no Direito Constitucional e Administrativo brasileiros.

As leis devem ser referendadas pelos Ministros de Estado que respondam pela matéria (Constituição, art. 87, parágrafo único, I), que assumem, assim, a co-responsabilidade por sua execução e observância. No caso dos atos de nomeação de Ministro de Estado, a referenda será sempre do Ministro de Estado da Justiça, nos termos do art. 29 do Decreto no 4.118, de 7 de fevereiro de 2002<sup>14</sup>, que “Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências”.

## 7. Circuito Técnico de Elaboração de Normas Regulamentares

---

Como já visto, a legística material visa à concepção do ato normativo (planejamento, necessidade, utilidade, efetividade e harmonização com o restante do ordenamento jurídico).

Sob o aspecto do Circuito Técnico de Elaboração de Normas Regulamentares, o ponto fundamental é o planejamento adequado das tarefas envolvidas. Em se tratando de normas regulamentares, significa que a inspiração legislativa direta ou indireta é conhecida previamente, o que possibilita o gerenciamento do processo de concepção dos atos normativos regulamentares de forma matricial.

Nesse sentido, é recomendável que as bases das políticas públicas formuladas a partir de um planejamento estratégico do órgão formulador, estejam claramente definidas em um documento diretivo, conhecido por todos os atores envolvidos no processo político-decisório, como por exemplo, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, editado pela Câmara de Reforma do Estado da Presidência da República em 1995, no caso da reforma administrativa. Esse documento sistematizou as bases da reforma em três dimensões inter-relacionadas. "(1) a **dimensão institucional-legal**, relacionada aos obstáculos de ordem legal para o alcance de uma maior eficiência do aparelho do Estado; (2) a **dimensão cultural**, definida pela coexistência de valores patrimonialistas e principalmente burocráticos com os novos valores gerenciais e modernos na administração pública brasileira; e (3) a **dimensão gerencial**, associada às práticas administrativas. Para a implantação do Plano Diretor foram editados vários atos normativos, desde emendas à constituição até os atos regulamentares inferiores, formando um sistema normativo coerente com a dimensão institucional-legal da reforma administrativa.

## 7.1 Processo decisório

O processo decisório ou político-decisório aqui tratado se refere à concepção e formalização de uma norma regulamentar. Trata-se de uma sucessão de atos praticados e de eventos realizados, desde a identificação da necessidade de se regulamentar um determinado assunto, sua concepção, elaboração, discussão, revisão, publicação e avaliação normativa.

Como qualquer processo de trabalho é fundamental a adoção de técnicas de gerenciamento de projeto, com ênfase no planejamento das atividades envolvidas. Minimamente, é recomendável que se descreva claramente uma matriz de assuntos a serem regulamentados, classificados e agrupados por conexão de afinidades em razão da matéria, dispostos em ordem decrescente em função do peso atribuído em virtude de indicadores conhecidos para que seja possível emitir juízo valorativo de escala de prioridades.

Cada assunto deve ser conceituado segundo o escopo que estabelece a abrangência da aplicação do regulamento, a descrição sucinta do objeto do interesse público tutelado e a cadeia de legitimidade (fundamento legal) que motivou a regulamentação.

Além disso, nos moldes de um plano de trabalho, a matriz temática também deve estipular as metas e resultados esperados, situar no tempo o início e término esperados de cada ação (cronograma), os perfis, papéis e os atores responsáveis por cada etapa do processo, os meios logísticos necessários e o acompanhamento gerencial contínuo evolutivo das ações, incluindo a fase de avaliação normativa. Instrumentos dessa natureza são adequados para se obter a chancela da decisão política antes do início da elaboração do ato normativo regulamentar. A evolução do plano de trabalho é contínua, portanto, o registro dos resultados parciais, dos obstáculos, das alternativas e dos resultados finais de cada assunto devem se submeter a pontos de controle periódicos perante a autoridade competente seja singular ou colegiada, para permitir a cooperação, participação e validação da decisão política continuamente, com a visão sistêmica do conjunto de proposições.

No caso específico das agências reguladoras (autarquias em regime especial), ao lado da competência inerente ao regime de concessão dos serviços públicos (gestão e controle das outorgas de autorização, concessão ou permissão), destaca-se a competência regulatória própria do Estado voltada para os particulares responsáveis por atividades estatais, como por exemplo, as Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestres e Aquaviários. A fonte do poder normativo regulamentar emana da própria lei que as disciplinam (art. 20, da Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001<sup>15</sup>):

“Art. 20. São objetivos das Agências Nacionais de Regulação dos Transportes Terrestre e Aquaviário:

I – implementar, em suas respectivas esferas de atuação, as políticas formuladas pelo Conselho Nacional de Integração de Políticas de Transporte e pelo Ministério dos Transportes, segundo os princípios e diretrizes estabelecidos nesta Lei;

II – **regular** ou supervisionar, em suas respectivas esferas e atribuições, as atividades de prestação de serviços e de exploração da infra-estrutura de transportes, exercidas por terceiros, com vistas a:

a) garantir a movimentação de pessoas e bens, em cumprimento a padrões de eficiência, segurança, conforto, regularidade, pontualidade e modicidade nos fretes e tarifas;

b) harmonizar, preservado o interesse público, os objetivos dos usuários, das empresas concessionárias, permissionárias, autorizadas e arrendatárias, e de entidades delegadas, arbitrando conflitos de interesses e impedindo situações que configurem competição imperfeita ou infração da ordem econômica.” (grifou-se)

A Seção VI do CAPÍTULO VI - DAS AGÊNCIAS NACIONAIS DE REGULAÇÃO DOS TRANSPORTES TERRESTRE E AQUAVIÁRIO, da Lei nº 10.233, de 2001, dispõe sobre o Processo Decisório dessas Agências (arts. 66 a 68):

“Art. 66. O processo decisório da ANTT e da ANTAQ obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade.

Art. 67. As decisões das Diretorias serão tomadas pelo voto da maioria absoluta de seus membros, cabendo ao Diretor-Geral o voto de qualidade, e serão registradas em atas que ficarão disponíveis para conhecimento geral, juntamente com os documentos que as instruem.

Parágrafo único. Quando a publicidade colocar em risco a segurança do País, ou violar segredo protegido, os registros correspondentes serão mantidos em sigilo.

Art. 68. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública.

§ 1º Na invalidação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.

§ 2º Os atos normativos das Agências somente produzirão efeitos após publicação no Diário Oficial, e aqueles de alcance particular, após a correspondente notificação.



§ 3º Qualquer pessoa, desde que seja parte interessada, terá o direito de peticionar ou de recorrer contra atos das Agências, no prazo máximo de trinta dias da sua oficialização, observado o disposto em regulamento.”

Na mesma linha, o Regulamento da ANTT (Decreto nº 4.130, de 13 de fevereiro de 2002) dispõe sobre o Processo Decisório da Agência, na Seção I do CAPÍTULO VI - DAS DISPOSIÇÕES GERAIS nos arts. 30 a 32:

“Art. 30. O processo decisório da ANTT obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Art. 31. A ANTT dará tratamento confidencial às informações técnicas, operacionais, econômico-financeiras e contábeis que solicitar às empresas prestadoras de serviços, desde que sua divulgação não seja diretamente necessária para:

I - impedir a discriminação de usuários ou prestadores de serviço; e

II - verificar o cumprimento das obrigações assumidas em decorrência de autorização, permissão ou concessão.

**Art. 32. As iniciativas de projetos de lei, alterações de normas administrativas e decisões da Diretoria para resolução de pendências que afetem os direitos de agentes econômicos ou de usuários de serviços de transporte serão precedidas de audiência pública com os objetivos de:**

I - recolher subsídios para o processo decisório da ANTT;

II - propiciar aos agentes e usuários dos serviços de transporte terrestre a possibilidade de encaminhamento de seus pleitos e sugestões;

III - identificar, da forma mais ampla possível, todos os aspectos relevantes à matéria objeto da audiência pública; e

IV - dar publicidade à ação regulatória da ANTT.

§ 1º No caso de anteprojeto de lei, a audiência pública ocorrerá após prévia comunicação à Casa Civil da Presidência da República.

§ 2º Na invalidação de atos e contratos, será previamente garantida a manifestação dos interessados.

§ 3º Os atos normativos da ANTT somente produzirão efeito após publicação no Diário Oficial da União, e aqueles de alcance particular, após a correspondente notificação.

§ 4º Qualquer pessoa, desde que seja parte interessada, terá o direito de peticionar ou de recorrer contra atos da ANTT, no prazo máximo de trinta dias da sua oficialização, observado o disposto em regulamento próprio.” (grifou-se)

Destaque-se a exigência da boa prática de se proceder à audiência pública em relação às proposições normativas de iniciativa da ANTT em consonância com o princípio de legística batizado de “transparência”, conforme visto inicialmente neste estudo.

## 7.2 Poder Normativo

No caso das agências reguladoras, nas palavras conclusivas de José dos Santos Carvalho Filho<sup>16</sup>, “A despeito da polêmica que se instalou sobre o poder normativo das agências

reguladoras, consideramos que tal poder não constitui inovação de relevo e que, ao contrário, estampa apenas o exercício do poder de regulamentação classicamente atribuído aos órgãos administrativos. A disciplina normativa, de caráter basicamente técnico, conferida a tais entidades não indica qualquer vestígio de usurpação de poder legiferante, uma vez que, mesmo editando normas gerais, as agências atuam no exercício da função administrativa. (...) O que importa, na verdade, mais que a questão da legitimidade normativa, é que as agências alcancem efetivamente os fins para os quais foram instituídas no sistema de controle de prestadores de serviços públicos e de certos setores da atividade econômica. O que se quer é que atinjam metas e que persigam resultados.”.

### 7.3 Competência e tipo normativo

No poder normativo regulamentar, o **Decreto** é ato administrativo de competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo, que dispõe sobre regras e situações gerais ou específicas, procedimentos e providências previstos em lei.

Há situações em que a própria Constituição prevê a atuação direta do Poder Executivo, ao dispor mediante decreto sobre determinadas matérias, como por exemplo, organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos ou extinguir, mediante decreto, funções ou cargos públicos, quando vagos (art. 84, VI, “a” e “b”, da Constituição).

**Portaria** é o ato administrativo de competência dos Ministros ou outras autoridades competentes, destinada a estabelecer regras e procedimentos de caráter específico a par de regras gerais definidas em decretos, expedir instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam ou outros atos de sua competência.

Hely Lopes Meirelles define **Instrução Normativa** como sendo “atos administrativos expedidos pelos Ministros de Estado para a execução das leis, decretos e regulamentos, mas também utilizados por outros órgãos superiores para o mesmo fim.”<sup>17</sup>.

Ainda, segundo Hely Lopes Meirelles, “**Resoluções** são atos administrativos normativos expedidos pelas altas autoridades do Executivo (mas que não pelo Chefe do Executivo, que só deve expedir decretos) ou pelos presidentes de tribunais, órgãos legislativos e colegiados administrativos, para disciplina de matéria de sua competência específica. Por exceção admitem-se resoluções individuais.”<sup>18</sup>. As Resoluções são espécie de ato normativo, segundo a orientação do ilustre Professor Dr. Hely Lopes Meirelles, que contém um comando geral do Executivo, visando à correta aplicação da lei.

No caso específico das agências reguladoras, as **Resoluções de caráter regulatório** são geralmente expedidas com fundamento na competência atribuída pela lei disciplinadora da agência, como por exemplo, o inciso IV do art. 24, da Lei nº 10.233, de 2001, que atribui à Agência Nacional de Transportes Terrestres – ANTT competência para elaborar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso:

“Art. 24. Cabe à ANTT, em sua esfera de atuação, como atribuições gerais:

.....  
**IV – elaborar e editar normas e regulamentos relativos à exploração de vias e terminais, garantindo isonomia no seu acesso e uso, bem como à prestação de serviços de transporte, mantendo os itinerários outorgados e fomentando a competição;**  
.....” (grifou-se)

Quanto à competência e o respectivo tipo de ato normativo, no âmbito do processo decisório da ANTT, por exemplo, a Resolução nº 3.000, de 28 de Janeiro de 2009, que aprova o Regimento Interno e a Estrutura Organizacional da Agência estabelece no art. 109 o seguinte:

“Art. 109. A formalização das decisões da Diretoria e do Diretor-Geral da ANTT será efetivada por atos do Diretor-Geral, observados:

I - **Resoluções:** quando se tratar de **matéria normativa de atribuição da Diretoria**, em conformidade com o art. 25 deste Regimento, ou quando se tratar de **matéria que envolva multiplicidade de interesses de terceiros;**

II - **Deliberações:** **demais decisões da Diretoria ou do Diretor-Geral**, em conformidade com a legislação e este Regimento; e

III - **Portarias, Despachos e Ordens de Serviço:** quando se tratar de **atos de gestão de atribuição do Diretor-Geral**, em conformidade com o art. 26 deste Regimento.” (grifou-se)

No campo da atuação administrativa sistêmica, um bom exemplo a ser observado para se estabelecer o tipo do ato normativo ou ordinatório em função da autoridade que o pratica, está prescrito no art. 2º da Instrução Normativa/MARE/nº 5, de 17 de julho de 1998:

“Art. 2º Os atos normativos a que se refere o artigo anterior, autoridades que os expedem e finalidades a que se destinam, segundo seu alcance, são os seguintes:

I - quanto aos órgãos centrais, setoriais e seccionais dos Sistemas:

a) Instrução Normativa - IN, expedida pelo Ministro de Estado da Administração Federal e Reforma do Estado, para disciplinar a aplicação de leis, decretos e regulamentos ou para estabelecer diretrizes e dispor sobre matéria de sua competência específica;

b) Portaria Normativa - PN, expedida pelos Secretário-Executivo, secretários titulares e diretores dos órgãos centrais dos Sistemas, em virtude de competência regimental ou delegada, para estabelecer instruções e procedimentos de caráter geral necessários à execução de leis, decretos e regulamentos, ou complementares a instruções normativas;

c) Orientação Normativa - ON, expedida pelos diretores e dirigentes de unidades dos órgãos centrais dos sistemas, em virtude de competência regimental ou delegada, para a extensão de entendimento firmado em tese ou em caso concreto a situações análogas.

II - quanto aos órgãos e servidores do MARE e usuários de seus serviços e instalações: Norma Interna - NI, expedida pelo Secretário-Executivo, para estabelecer procedimentos operacionais de caráter geral necessários à execução

de leis, decretos e regulamentos ou para detalhar procedimentos e situações peculiares do próprio órgão ou entidade.

§ 1º Os dirigentes titulares dos órgãos setoriais e seccionais, no exercício das competências normativas inerentes ao respectivo sistema, expedirão, exclusivamente, Norma Operacional - NO, para estabelecer procedimentos operacionais necessários à execução de leis, decretos e regulamentos ou para detalhar procedimentos e situações peculiares do próprio órgão ou entidade, nas hipóteses de reserva expressa de competência normativa ou de ausência de Instrução Normativa ou Portaria Normativa, conforme Anexo II.

§ 2º Nenhum outro tipo de ato normativo será elaborado no âmbito do MARE, ressalvada a competência da Consultoria Jurídica, na qualidade de órgão setorial da Advocacia-Geral da União.

§ 3º Na hipótese de delegação de competência, a autoridade delegada disporá sobre a matéria por intermédio da expedição de ato normativo compatível com a hierarquia do seu cargo.”

Os quadros anexos à referida Instrução Normativa apresentam resumidamente os tipos de atos normativos e ordinatórios que são passíveis de utilização pelas autoridades da administração pública federal:

<b>AUTORIDADES NO MARE</b>	<b>ATOS NORMATIVOS</b>	<b>ATOS ORDINATÓRIOS</b>
Ministro de Estado	Instrução Normativa - IN	Portaria e Despacho Decisório
Secretário-Executivo	Portaria Normativa - PN, Portaria Normativa Conjunta - PNC, Norma Interna - NI, e Norma Interna Conjunta - NIC	Portaria, Portaria Conjunta - PC e Despacho Decisório
Secretários titulares dos órgãos centrais dos Sistemas SIPEC, SOMAD, SISP E SISG	Portaria Normativa - PN e Portaria Normativa Conjunta - PNC	Portaria, Portaria Conjunta - PC e Despacho Decisório
Diretores de unidades dos órgãos centrais dos Sistemas	Portaria Normativa - PN, Portaria Normativa Conjunta - PNC e Orientação Normativa - ON	Portaria, Portaria Conjunta - PC e Despacho Decisório
Demais dirigentes de unidades dos órgãos centrais dos sistemas	Orientação Normativa - ON	Portaria, Portaria Conjunta - PC e Despacho Decisório
Dirigentes titulares dos órgãos setoriais dos sistemas	Norma Operacional - NO e Norma Operacional Conjunta - NOC	Portaria, Portaria Conjunta - PC e Despacho Decisório

<b>DEMAIS AUTORIDADES DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL</b>	<b>ATOS NORMATIVOS</b>	<b>ATOS ORDINATÓRIOS</b>
Dirigentes titulares dos órgãos setoriais e seccionais dos Sistemas SIPEC, SOMAD, SISP E SISG	Norma Operacional - NO e Norma Operacional Conjunta - NOC	Classificação, autoridades que os expedem e finalidades a que se destinam, de acordo com normas internas

## 8. Normas para a Consolidação das Espécies Normativas Regulamentares

A Consolidação de Leis e outros atos normativos no Brasil consiste na sistematização formal sem alteração do conteúdo das normas.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, em seu art. 13 determinou a elaboração da Consolidação da Legislação Federal:

“Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

*(Nota Remissiva: "Caput" do art. 13 alterado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001. Redação Original: "Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e em coletâneas integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo, juntamente com a Constituição Federal, a Consolidação das Leis Federais Brasileiras.")*

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

.....” (grifou-se)

O inciso I e II do § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõem:

“Art. 14. ....  
.....

§ 3º Observado o disposto no inciso II do caput, será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à:

*(Nota Remissiva: § 3º do art. 14 acrescido pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001.)*

**I - declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada;**

**II - inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13.” (grifou-se)**

*(Nota Remissiva: Incisos I e II do § 3º do art. 14 acrescidos pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001.)*

Os arts. 16 e 17 da Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõem:

### “Da Consolidação de Outros Atos Normativos

Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o

exame e a consolidação dos **decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor**, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

Art. 17. O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio." (grifou-se)

## 8.1 Objetivos da consolidação de normas

O principal objetivo da consolidação é o de contribuir para a democratização do acesso ao conteúdo das normas, mediante ações de assepsia do ordenamento jurídico que permitam a eliminação de forma clara e expressa do estoque de normas em desuso (lixo normativo), sem alterações de mérito, que possibilitem a atualização, a reciclagem e o adequado agrupamento temático de normas conexas por afinidade.

Como objetivos específicos, têm-se a:

- a) organização das normas, evitando-se, assim, a existência de textos contraditórios ou mesmo que perderam eficácia porque foram revogadas tacitamente, por decisão judicial, pelo desuso ou por força constitucional;
- b) condensação, em uma única lei, dos diplomas jurídicos que versem sobre assuntos correlatos, facilitando a sua consulta, aplicação e conhecimento; e
- c) criação de uma cultura de consolidação de normas no ordenamento jurídico brasileiro.

## 8.2 Alterações admissíveis no procedimento de consolidação

O § 2º do art. 13 da Lei Complementar nº 95, de 1998, estabelece os parâmetros admissíveis nos projetos de consolidação:.

"§ 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação:

- I - introdução de novas divisões do texto legal base;
- II - diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;
- III - fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico;
- IV - atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública;
- V - atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados;
- VI - atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão;
- VII - eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo;
- VIII - homogeneização terminológica do texto;
- IX - supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal;
- X - indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal;

XI - declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores.

§ 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundamentadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base.” (grifou-se)

*(Nota Remissiva: §§ 1º, 2º, I a XI e 3º do art. 13 acrescidos pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001.)”*

O art. 27 do Decreto nº 4.176, de 2002, reproduz a exigência contida na Lei Complementar nº 95, de 1988, no sentido de preservar o conteúdo original dos dispositivos consolidados:

“Art. 27. Preservado o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, os projetos de lei de consolidação conterão apenas as seguintes alterações:

I - introdução de novas divisões do texto legal básico;

II - diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;

III - fusão de dispositivos repetitivos ou de valor normativo idêntico;

IV - atualização da denominação de órgãos e de entidades da Administração Pública Federal;

V - atualização de termos e de modos de escrita antiquados;

VI - atualização do valor de multas e de penas pecuniárias, com base em indexador padrão;

VII - eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo;

VIII - homogeneização terminológica do texto;

**IX - supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, inciso X, da Constituição;**

**X - supressão de dispositivos não recepcionados pela Constituição em vigor;**

**XI - declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores; e**

**XII - declaração expressa de revogação de dispositivos de leis temporárias cuja vigência tenha expirado.”** (grifou-se)

O § 1º do art. 27 do Decreto nº 4.176, de 2002, estabelece que

“§ 1º As providências a que se referem os incisos IX, X, XI e XII serão expressamente fundamentadas, com a indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base.”

Denomina-se matriz de consolidação a lei geral básica à qual se integrarão os atos normativos esparsos (arts. 29 e 30 do Decreto nº 4.176, de 2002). A Consolidação não pode abranger medidas provisórias não convertidas em lei, nem ser combinado na mesma matriz de consolidação leis ordinárias e leis complementares:

“Art. 29. Considera-se matriz de consolidação a lei geral básica, à qual se integrarão os demais atos normativos de caráter extravagante que disponham sobre matérias conexas ou afins àquela disciplinada na matriz.

Art. 30. Leis complementares e leis ordinárias não poderão ser consolidadas em uma mesma matriz.”

O art. 48 do Decreto nº 4.176, de 2002, discrimina as espécies de dispositivos ou os atos a serem indicados na justificação básica das alterações efetuadas:

“Art. 48. A justificação básica das alterações indicará:

I - o dispositivo da lei posterior que revogou expressamente a lei anterior;

II - o dispositivo da lei posterior que estaria em conflito com a lei anterior, revogando-a implicitamente;

III - o dispositivo da Constituição em vigor que estaria em conflito com a lei anterior, revogando-a implicitamente;

IV - a decisão do Supremo Tribunal Federal que declarou a inconstitucionalidade ou a revogação de dispositivo de lei;

V - a resolução do Senado Federal que suspendeu a execução de lei na forma do art. 52, inciso X, da Constituição; e

VI - as medidas provisórias ainda não convertidas que tratam da matéria consolidada.”

### 8.3 Continuidade normativa das disposições consolidadas

O § 1º do art. 13 da Lei Complementar nº 95, de 1998, proíbe que a consolidação modifique o alcance ou interrompa a força normativa dos dispositivos consolidados.

Quanto à continuidade normativa das disposições consolidadas, lembra-nos a Professora de Direito da UFMG, Natália de Miranda Freire, que “Extrai-se da exposição de motivos que acompanha o projeto de lei complementar, de iniciativa do presidente da República, do qual resultou a Lei Complementar nº 107, de 2001, que veio a alterar a Lei Complementar nº 95, de 1998:

“[...] Adota-se, a esse respeito, a orientação que o Supremo Tribunal Federal traçou para a questão da continuidade normativa em matéria de medidas provisórias, segundo a qual a reedição de medida provisória que não tenha sido apreciada ainda pelo Congresso não importa em solução de continuidade dos comandos normativos albergados pela medida (cfr. ADIn 691 – TO, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, in DJU de 19/6/92). Assim, não haveria novação normativa com a integração das leis consolidadas no novo diploma aglutinador dos demais.

Na perspectiva estritamente técnico-jurídica, inexistente óbice algum ao reconhecimento da continuidade normativa de dispositivos consolidados. Com efeito, é proposição corrente da moderna doutrina constitucional a ausência de uma identidade entre texto (disposição literal de lei) e norma (sentido ou significado da disposição em que se veicula o comando ou a vontade legislativa) (cfr. Canotilho, op. cit. pp. 211 e s.). Nesse sentido, o enunciado literal de determinada disposição somente após a mediação da interpretação alcança a condição de norma jurídica e pode vir a ser aplicado na decisão de um caso concreto. Com isso, o cumprimento da imposição constitucional de consolidação



das leis deve ater-se à preservação de seu conteúdo normativo e não antes à reprodução literal de seu complexo lexical ou proposicional. Uma vez preservada essa esfera de normatividade por meio da consolidação das normas vigentes (mantendo-se a eficácia da norma e suprimindo apenas a vigência de seus enunciados literais), o reconhecimento de sua continuidade normativa traduz-se em imposição decorrente do parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal. [...]”

Observa-se que, com a nova redação dada ao artigo que normatiza a Consolidação da Legislação Federal, a matéria passou a ter tratamento mais adequado e abrangente, uma vez que a Lei Complementar nº 95, de 1998, apenas previa critérios, prazos e procedimentos para a efetivação da consolidação, não mencionando as alterações admitidas nos projetos de lei de consolidação.

Essas foram previstas, inicialmente, no Decreto nº 2.954, de 1999 – que se antecipou, nesse caso, à própria lei – para só depois serem relacionadas na Lei Complementar nº 107, de 2001, e finalmente, no Decreto nº 4.176, de 2002, este revogando o anterior e especificando os novos procedimentos aplicáveis à consolidação e à revisão de atos normativos do Poder Executivo.”<sup>19</sup>

## 8.4 Procedimentos de consolidação

A iniciativa do Projeto de Consolidação pode ser tanto do Poder Executivo quanto do Poder Legislativo. O procedimento legislativo adotado, segundo a Lei Complementar nº 95, de 1998, será “simplificado”, na forma do Regimento Interno de cada uma das casas. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados disciplinou a matéria nos arts. 212 e 213.

No Legislativo, a Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá formular projeto de lei de consolidação.

No Senado, a Resolução nº 23, de 26 de outubro de 2007<sup>20</sup>, alterou o Regimento Interno do Senado Federal, para dispor sobre o processo de apresentação, de tramitação e de aprovação dos projetos de lei de consolidação.

Os procedimentos para a consolidação de leis e de outros atos normativos estão prescritos no art. 14, §§ 1º e 2º, da Lei Complementar nº 95, de 1998:

“Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos:

*(Nota Remissiva: “Caput” do art. 14 alterado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001.). Redação Original: “Art. 14. Ressalvada a legislação codificada e já consolidada, todas as leis e decretos-leis de conteúdo normativo e de alcance geral em vigor serão reunidos em coletâneas organizadas na forma do artigo anterior, observados os prazos e procedimentos a seguir:”)*

I - O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados;

*(Nota Remissiva: Inciso I do art. 14 alterado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001. Redação Original: "I - os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, no prazo de cento e oitenta dias, contado da vigência desta Lei Complementar, procederão ao exame, triagem e seleção das leis complementares, delegadas, ordinárias e decretos-leis relacionados com as respectivas áreas de competência, agrupando e consolidando os textos que tratem da mesma matéria ou de assuntos vinculados por afinidade, pertinência ou conexão, com indicação precisa dos diplomas legais ou preceitos expressa ou implicitamente revogados;")*

II - a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos;

*(Nota Remissiva: Inciso II do art. 14 alterado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001. Redação Original: "II - no prazo de noventa dias, contado da vigência desta Lei Complementar, as entidades da administração indireta adotarão, quanto aos diplomas legais relacionados com a sua competência, as mesmas providências determinadas no inciso anterior, remetendo os respectivos textos ao Ministério a que estão vinculadas, que os revisará e remeterá, juntamente com os seus, à Presidência da República, para encaminhamento ao Congresso Nacional nos sessenta dias subseqüentes ao encerramento do prazo estabelecido no inciso I;")*

III - (Revogado);

*(Nota Remissiva: Inciso III do art. 14 revogado pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001. Redação Original: "III - a Mesa do Congresso Nacional adotarà todas as medidas necessárias para, no prazo máximo de cento e oitenta dias a contar do recebimento dos textos de que tratam os incisos I e II, ser efetuada a primeira publicação da Consolidação das Leis Federais Brasileiras.")*

O Capítulo III do Decreto nº 4.176, de 2002, estabelece regras sobre a composição de comissões e o procedimento de consolidação dos atos normativos:

#### **“Coordenação das Consolidações**

Art. 42. Até o prazo de trinta dias a contar da publicação deste Decreto, o Chefe da Casa Civil instituirá Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos, com a atribuição de coordenar e implementar os trabalhos de consolidação dos atos normativos no âmbito do Poder Executivo.

§ 1º O Grupo Executivo de que trata o caput:

I - terá como supervisor o Subchefe para Assuntos Jurídicos da Casa Civil; e

II - será composto por, no mínimo, cinco membros.

§ 2º O Grupo Executivo terá como coordenador-executivo um bacharel em Direito em exercício na Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil e um de seus membros será integrante de carreira jurídica da Advocacia-Geral da União.

§ 3º Os membros do Grupo Executivo terão dedicação exclusiva à coordenação e à implementação dos trabalhos de consolidação dos atos normativos, sendo-lhes assegurado pela Casa Civil o apoio técnico e administrativo necessário para o cumprimento de suas atribuições.

#### **Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos**

Art. 43. Até o prazo de trinta dias a contar da publicação deste Decreto, os Ministérios e os órgãos da estrutura da Presidência da República instituirão Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos, com a atribuição de proceder ao levantamento dos atos normativos pertinentes à sua esfera de atuação e das entidades a eles vinculadas, com vistas a consolidar os textos legais.

§ 1º As Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos serão compostas por, no mínimo, quatro membros, terão como coordenador um bacharel em Direito e um de seus membros será integrante de carreira jurídica da Advocacia-Geral da União.

§ 2º Nos Ministérios, o coordenador será escolhido entre os bacharéis em Direito em exercício na respectiva Consultoria Jurídica.

§ 3º A Comissão Permanente de Consolidação e Revisão de Atos Normativos do Ministério da Justiça, além das matérias que lhe são diretamente afetas, terá competência residual para todas as matérias legais não incluídas na esfera específica dos demais Ministérios e dos órgãos da estrutura da Presidência da República.

§ 4º Observado o disposto no caput e no § 1º, as autarquias, fundações e empresas públicas instituirão Subcomissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos, cujos trabalhos serão submetidos às Comissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos dos Ministérios e dos órgãos da estrutura da Presidência da República aos quais estão vinculadas.

§ 5º Os membros das Comissões e das Subcomissões de que trata este artigo deverão dedicar-se exclusivamente aos trabalhos de consolidação dos atos normativos.

§ 6º Constatada a necessidade de alteração de mérito na legislação vigente, a Comissão Permanente de Consolidação e Revisão de Atos Normativos do respectivo Ministério ou órgão da estrutura da Presidência da República proporá o encaminhamento de projeto de lei específico e independente do projeto de consolidação.

.....

### **Comissões Mistas**

Art. 45. Para a consolidação de leis que estejam na esfera de atuação de dois ou mais Ministérios ou órgãos da estrutura da Presidência da República, o Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos da Casa Civil definirá a competência para a realização do trabalho de consolidação ou a instituição de grupo de trabalho misto, podendo ser desmembrada a lei de uso interministerial, para aglutinação em diferentes matrizes de consolidação, conforme a matéria específica a ser tratada.

### **Encaminhamento dos Projetos de Lei de Consolidação**

Art. 46. As Comissões e as Subcomissões Permanentes de Consolidação e Revisão de Atos Normativos realizarão os trabalhos de consolidação de acordo com os parâmetros, os prazos e a apresentação gráfica definidos pelo Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos da Casa Civil.

§ 1º Após a conclusão dos trabalhos de consolidação, serão eles encaminhados, com a respectiva exposição de motivos, ao Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos da Casa Civil, para revisão final.

§ 2º Realizada a revisão final, o Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos submeterá o trabalho de consolidação à Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil, para emissão de parecer final sobre a matéria.”

Até o momento, existem 11 (onze) projetos de lei de consolidação<sup>21</sup>, em trâmite na Câmara dos Deputados (Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis), referentes às seguintes áreas temáticas:

- Agrária, Agrícola e de Terras (PL nº 3692/2008 - Crédito Rural);
- Ambiental (PL nº 679/2007);
- Assistência Social (PL nº 3800/2008);
- Cível (PL nº 4343/2008);
- Comunicação e Telecomunicação (PL nº 3516/2008);
- Educacional (PL nº 678/2007);
- Energia Elétrica (PL nº 4035/2008);
- Estrangeiros (PL nº 4489/2001);
- Previdenciária (PL nº 7078/2002);
- Saúde (PL nº 3343/2008); e
- Trabalhista (PL nº 1987/2007).

## 8.5 Formalização dos projetos de lei de consolidação

Assevera a Professora Natália de Miranda Freire que “Segundo os parâmetros que vêm sendo observados para a formalização dos projetos de lei de consolidação a serem apreciados pelo Poder Legislativo federal, sua apresentação é feita em duas versões: uma final, consolidada, e uma explicativa ou justificada. A primeira contém o texto reenumerado e consolidado em sua redação final; a segunda, preservando a numeração dos dispositivos da lei básica, considerada a matriz de consolidação, contém as observações relativas à fundamentação da inserção ou da supressão de dispositivos. O dispositivo final da lei consolidada revoga, de forma expressa e específica, todos os dispositivos legais que tenham servido de base para a consolidação.”

O § 6º do art. 43 do Decreto nº 4.176, de 2002, estabelece que as alterações de mérito detectadas no processo de consolidação só poderão ser promovidas por intermédio de o encaminhamento de projeto de lei específico e independente do projeto de consolidação:

“§ 6º Constatada a necessidade de alteração de mérito na legislação vigente, a Comissão Permanente de Consolidação e Revisão de Atos Normativos do respectivo Ministério ou órgão da estrutura da Presidência da República proporá o encaminhamento de projeto de lei específico e independente do projeto de consolidação.”

Em que pesem os instrumentos jurídicos normativos que orientam detalhadamente o processo de realização da consolidação de leis e de outros atos normativos não se tem notícia, até o momento, de um resultado efetivo que atenda aos objetivos esperados desse trabalho.

Embora seja de suma importância para a sociedade, a exemplo do que ocorre com as obras de saneamento básico, tratamento do lixo ou do esgoto, que requerem consideráveis esforços e recursos públicos, nem sempre contam com o patrocínio político forte e explícito, justamente porque se referem a ações saneadoras que ficam “acobertadas pela terra”, no subterrâneo. Já que um dos pressupostos da consolidação é a “não inovação” do ordenamento jurídico, requer-se muito esforço dos agentes políticos e servidores públicos envolvidos nessa tarefa, mas o resultado será lentamente percebido sem margem para ensejar qualquer apelo jornalístico.

## 8.6 Consolidação por inserção

A orientação para se proceder a consolidação de atos alterados significativamente está prevista no art. 25 do Decreto nº 4.176, de 2002:

“Art. 25. O projeto que alterar significativamente ato normativo existente conterá, ao final de seu texto, artigo determinando a republicação do ato normativo alterado, com as modificações nele realizadas desde a sua entrada em vigor.”

Muito antes da orientação prevista no referido decreto, o mecanismo de consolidação por inserção já vem sendo usado no âmbito federal, como por exemplo o previsto na Lei nº 9.032, de 28 de abril de 1995, que previu em seu art. 6º:

Art. 6º No prazo de 30 (trinta) dias a contar da vigência desta lei, o Poder Executivo promoverá a publicação consolidada dos textos das Leis nºs 8.212 e 8.213, de 24 de julho de 1991, e suas alterações posteriores, ressalvadas as decorrentes das medidas provisórias em vigor.”

Posteriormente, isto se repetiu na Lei nº 9.528, de 10 de dezembro de 1997, que trouxe a mesma orientação em seu art. 12:

“Art. 12. O Poder Executivo fará publicar no prazo de trinta dias, texto consolidado das Leis nºs 8.212 e 8.213, ambas de 1991.”

Outro exemplo desse tipo de consolidação é verificado no art. 13 da Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, que impôs ao Executivo a publicação consolidada da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990:

“Art. 13. O Poder Executivo fará publicar no Diário Oficial da União, no prazo de trinta dias, após a publicação desta Lei, texto consolidado da Lei nº 8.112, de 1990.”

A alteração que impõe a consolidação apresenta o texto consolidado dos dispositivos vigentes, como por exemplo, no caso dos parênteses acrescidos ao § 1º do art. 13 da Lei nº 8.112, de 1990, incluído na consolidação por inserção:

“Art. 13. ....  
§ 1º A posse ocorrerá no prazo de trinta dias contados da publicação do ato de provimento. **(Redação dada pela Lei nº 9.527, de 10.12.97)**” (grifou-se)

A consolidação por inserção é um mecanismo simples e isento de burocracia, que poderia ser utilizado com mais ênfase em todos os níveis hierárquicos dos atos normativos,

principalmente, no Poder Regulamentar, porque apresenta a norma consolidada ao cidadão permitindo uma correta análise de sua eficácia, em razão de serem apresentados no seu texto final os dispositivos em vigor, com a indicação da fonte e da natureza da alteração.

## 8.7 Leis não passíveis de consolidação

Em princípio, a consolidação abrange apenas as leis e outros atos de caráter normativo que os caracterizam como lei em sentido material, excluindo-se os de caráter ordinatório, considerados atos administrativos.

O § 1º do art. 14 acrescido pelo art. 1º da Lei Complementar nº 107/2001 estabelece que "Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei."

Além das medidas provisórias não convertidas em lei, os acordos internacionais, ainda que, ratificados pelo Congresso Nacional, os atos que possuem efeitos individuais ou concretos, as de caráter pessoal, as leis orçamentárias e as temporárias também não são passíveis de consolidação.

## 8.8 Dispositivos de leis temporárias

O § 2º do art. 27 do Decreto nº 4.176, de 2002, estabelece que:

"§ 2º Os dispositivos de leis temporárias ainda em vigor à época da consolidação serão incluídos na parte das disposições transitórias."

Alerta a ilustre Professora Natália de Miranda Freire: "Deve-se observar que a lei cujo tempo certo de vigência se exaure, ou cujo objetivo se cumpre, não pode receber o tratamento dado à lei de caráter permanente, ou seja, àquela que "terá vigor até que outra a modifique ou revogue", nos termos do art. 2º, caput, da Lei de Introdução ao Código Civil (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942)."

## 8.9 Consulta pública e instituição de comissão de especialistas

O art. 50 do Decreto nº 4.176, de 2002, prevê:

### **"Consulta Pública e Encaminhamento dos Projetos de Consolidação**

Art. 50. A critério do Chefe da Casa Civil, as matrizes de consolidação de leis federais já concluídas poderão ser divulgadas para consulta pública, por meio da Rede Mundial de Computadores, pelo prazo máximo de trinta dias."

Na Câmara dos Deputados apresenta na Web um documento destinado a orientar os procedimentos para apresentação de sugestões aos projetos de consolidação, por intermédio de formulário próprio eletrônico.<sup>22</sup>

Destaca-se, ainda, a possibilidade, prevista no art. 44 do Decreto nº 4.176, de 2002, de instituição de comissão de especialistas, escolhidos entre juristas de notável conhecimento sobre determinada área, para elaborar projetos de consolidação em matérias que exijam maior nível de especialização:

### **“Comissões de Especialistas**

Art. 44. Poderá ser instituída comissão de especialistas, escolhidos entre juristas de notável conhecimento sobre determinada área, para elaborar projetos de consolidação em matérias que exijam maior nível de especialização.”

Em que pesem os prazos estabelecidos na Lei Complementar nº 95, de 1998, infelizmente, até o momento não foi levada a efeito a Consolidação da Legislação Federal. O naufrágio ou a inércia da iniciativa de consolidação das leis brasileiras demonstra que ainda não há consciência da necessidade de se buscar a qualidade do arcabouço jurídico normativo como fator decisivo para contribuir com o desenvolvimento econômico e social do Brasil.

---

## Referências e Informações Bibliográficas:

<sup>1</sup> IHJ, Instituto de Hermenêutica Jurídica – Belo Horizonte/MG (<http://www.ihj.org.br/bh/>). Acesso em: 23/04/2009.

<sup>2</sup> GERA, Renata Padilha Coelho. Hermenêutica constitucional. *Panóptica*, Vitória, ano 1, n. 4, dez. 2006, p. 23-28. Disponível em: <<http://www.panoptica.org>>. Acesso em: 23/04/2009 (HERMENÊUTICA JURÍDICA: Alguns aspectos relevantes da hermenêutica constitucional. Renata Coelho Padilha Gera, Juíza Federal Substituta no Espírito Santo; Mestre em Direito Constitucional; Especialista em Direito Civil e Processual Civil; Professora de Cursos de Graduação e Pós-graduação em Direito no Espírito Santo.).

<sup>3</sup> NUNES, Pedro dos Reis. Dicionário de tecnologia jurídica. Rio de Janeiro: Editora Freitas Bastos, 12<sup>a</sup> Ed rev amp e atual, 1990, p. 469 e 513.

<sup>4</sup> GRAU, Eros Roberto. Ensaio e discurso sobre a interpretação/aplicação do direito. São Paulo: Malheiros Editores, 3a Ed, 2005, p. 35.

<sup>5</sup> ISCSIP, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, inserido na Universidade Técnica de Lisboa

<sup>6</sup> REPÚBLICA DE 1988, Constituição da. LUNIX CONSULTORIA <[http://www.lunix.com.br/indexlex/get\\_xslt.php?proc\\_name=pkg\\_textual.ExibeDocumento&xsl\\_file=exibe\\_ato.xsl&ora\\_piID=398](http://www.lunix.com.br/indexlex/get_xslt.php?proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&xsl_file=exibe_ato.xsl&ora_piID=398)>. Acesso em 27 de abril de 2009.

<sup>7</sup> N<sup>o</sup> 95, DE 1988, Lei Complementar. LUNIX CONSULTORIA <[http://www.lunix.com.br/indexlex/get\\_xslt.php?proc\\_name=pkg\\_textual.ExibeDocumento&xsl\\_file=exibe\\_ato.xsl&ora\\_piID=2708](http://www.lunix.com.br/indexlex/get_xslt.php?proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&xsl_file=exibe_ato.xsl&ora_piID=2708)>. Acesso em 28 de abril de 2009.

<sup>8</sup> N<sup>o</sup> 107, DE 2001, Lei Complementar. LUNIX CONSULTORIA <[http://www.lunix.com.br/indexlex/get\\_xslt.php?proc\\_name=pkg\\_textual.ExibeDocumento&xsl\\_file=exibe\\_ato.xsl&ora\\_piID=2707](http://www.lunix.com.br/indexlex/get_xslt.php?proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&xsl_file=exibe_ato.xsl&ora_piID=2707)>. Acesso em 30 de abril de 2009.

<sup>9</sup> REPÚBLICA, Manual de Redação da Presidência. [http://www.planalto.gov.br/ccivil/manual/Manual\\_Rich\\_RedPR2aEd.PDF](http://www.planalto.gov.br/ccivil/manual/Manual_Rich_RedPR2aEd.PDF). Acesso em 30 de abril de 2009

<sup>10</sup> N<sup>o</sup> 4.176, DE 2002, Decreto. LUNIX CONSULTORIA <[http://www.lunix.com.br/indexlex/get\\_xslt.php?proc\\_name=pkg\\_textual.ExibeDocumento&xsl\\_file=exibe\\_ato.xsl&ora\\_piID=2709](http://www.lunix.com.br/indexlex/get_xslt.php?proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&xsl_file=exibe_ato.xsl&ora_piID=2709)>. Acesso em 29 de abril de

<sup>11</sup> CRISTAS, Assunção, Processo Legislativo - Legística ou a Arte de Bem Fazer Leis, Revista CEJ (Centro de Estudos Judiciários – Conselho da Justiça Federal – CJF), Brasília, n. 33, p. 78-82, abr./jun. 2006



<sup>12</sup> MODESTO, Paulo. Reforma Administrativa e Direito Adquirido. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 8, novembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 11 de maio de 2009.

<sup>13</sup> Nº 5, DE 1998, Instrução Normativa/MARE. LUNIX CONSULTORIA. [http://www.lunix.com.br/indexlex/get\\_xslt.php?proc\\_name=pkg\\_textual.ExibeDocumento&xsl\\_file=exibe\\_ato.xsl&ora\\_piID=18429](http://www.lunix.com.br/indexlex/get_xslt.php?proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&xsl_file=exibe_ato.xsl&ora_piID=18429). Acesso em 11 de maio de 2009.

<sup>14</sup> Nº 4.118, DE 2002, Decreto. LUNIX CONSULTORIA. [http://www.lunix.com.br/indexlex/get\\_xslt.php?proc\\_name=pkg\\_textual.ExibeDocumento&xsl\\_file=exibe\\_ato.xsl&ora\\_piID=8173](http://www.lunix.com.br/indexlex/get_xslt.php?proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&xsl_file=exibe_ato.xsl&ora_piID=8173). Acesso em 12 de maio de 2009.

<sup>15</sup> Nº 10.233, DE 2001, Lei. LUNIX CONSULTORIA. [http://www.lunix.com.br/indexlex/get\\_xslt.php?proc\\_name=pkg\\_textual.ExibeDocumento&xsl\\_file=exibe\\_ato.xsl&ora\\_piID=3073](http://www.lunix.com.br/indexlex/get_xslt.php?proc_name=pkg_textual.ExibeDocumento&xsl_file=exibe_ato.xsl&ora_piID=3073). Acesso em 12 de maio de 2009.

<sup>16</sup> FILHO, José dos Santos Carvalho. Agências Reguladoras e Poder Normativo. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado, Salvador, CAJ - Centro de Atualização Jurídica, v. I, nº. 8, novembro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 12 de maio de 2009.

<sup>17</sup> MEIRELLES, Hely Lopes “Direito Administrativo Brasileiro”, 25º ed., São Paulo:Ed. Malheiros, 2004, pág. 76.

<sup>18</sup> MEIRELLES, Hely Lopes “Direito Administrativo Brasileiro”, 25º ed., São Paulo:Ed. Malheiros, 2004, pág. 161.

<sup>19</sup> FREIRE, “A Consolidação como Objeto da Técnica Legislativa”. Natália de Miranda Professora de Direito da UFMG. <<http://www.almg.gov.br/publicacoes/consolidacaoeis/natalia.pdf>>. Acessado em 13 de abril de 2009.

<sup>20</sup> FEDERAL, Senado <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaTextoIntegral.action?id=235289>, Acesso em 13 de maio de 2009.

<sup>21</sup> DEPUTADOS, Câmara dos, Grupo de Trabalho de Consolidação de Leis, <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/grupos/gtcl/areas-tematicas>>, Acesso em 14 de maio de 2009.

<sup>22</sup> DEPUTADOS, Câmara dos, PROCEDIMENTO PARA APRESENTAÇÃO DE SUGESTÕES AOS PROJETOS DE LEI DE CONSOLIDAÇÃO, <<http://www2.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/grupos/gtcl/procedimento-para-apresentacao-de-sugestoes>>, Acesso em 15 de maio de 2009.