

ASPECTOS RELEVANTES DE ELABORAÇÃO DE LEIS À LUZ DO ORDENAMENTO JURÍDICO VIGENTE

Kleiton Gonçalves Bezerra Alves*

RESUMO

Na elaboração de leis e atos normativos, além da observância de processo legislativo regular, amiudadamente estabelecido na Constituição da República, deve-se, outrossim, atender às boas regras de técnica legislativa, tal como o construído pela doutrina e pela legislação pátria. A obediência a procedimentos legalmente estabelecidos possibilita ao jurisdicionado compreensão clara do texto de lei à medida que lhe confere validade dentro do ordenamento jurídico-normativo.

Palavras-chave: Processo legislativo. Técnica legislativa. Ordenamento jurídico.

1 INTRODUÇÃO

Tema mister no complexo estudo do Direito é o referente à elaboração de leis, o qual se procede no âmbito do Direito Constitucional em virtude de se encontrarem na *Lex Legum* as principais disposições normativas acerca de processo legislativo (arts. 59 a 69). Todavia, ao se tratar de processo legislativo, é imperioso visitar os tópicos mais relevantes de técnica legislativa, conforme passaremos a desenvolvê-los nas linhas seguintes.

* Analista Judiciário. Atualmente trabalha na Vara do Trabalho de Oeiras-PI. Tribunal Regional do Trabalho da 22ª Região. Contato pelo e-mail: kleiton.alves@bol.com.br e fone: (89) 3462-2882.

Há, no Brasil, material normativo imprescindível e até mesmo quase suficiente para a presente linha de estudo, a exemplo da própria Carta Política e de legislação infraconstitucional, como a Lei Complementar n.º 95, de 28 de fevereiro de 1998, o Decreto presidencial n.º 4.176, de 28 de março de 2002 e o Decreto-Lei n.º 4.657, de 04 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil – L.I.C.C.). Em virtude, pois, da proeminência técnica vigente na presente linha de pesquisa, torna-se necessária a fundamentação do trabalho nos referidos textos de leis, que representam, outrossim, objeto da lavra.

Igualmente, recorremos a breves considerações sobre trabalhos de índole técnica acerca do processo de elaboração de normas jurídicas, como o os manuais editados pelo Executivo nacional e pelo Senado da República.

2 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES: A LEI E SUA CRIAÇÃO

Segundo o mestre austríaco Kelsen (1994, p. 247), o Direito possui a peculiaridade de regular sua própria criação, assim “a norma que regula a produção é a norma superior, a norma produzida segundo as determinações daquela é a norma inferior”, sendo esta sua **teoria da construção escalonada de normas jurídicas**. Daí, erigem-se, no corpo da Carta Política, normas de hierarquia superior – com ou sem a função de verdadeiros princípios, o que se avalia considerando sua densidade normativa. A legislação abaixo das normas constitucionais deve-lhes compatibilidade vertical, sob pena de perderem eficácia após a submissão à jurisdição constitucional. Acima da Constituição, encontraríamos tão somente a norma fundamental de Kelsen, fundamento da ordem constitucional, baseada numa ideologia (os valores de determinada sociedade em determinada época, ou, talvez, apenas as diretrizes de um regime político). Outros cientistas construíram teses semelhantemente a esse entendimento, aludindo à construção escalonada do ordenamento jurídico e da colocação da

norma fundamental como fundamento de validade das normas de um sistema (BOBBIO, 1997, p. 48-53, 58-65).

Abaixo da Constituição, pois, encontraríamos diversos atos normativos, tais como: leis (ordinárias e complementares), decretos, medidas provisórias, instruções normativas, regulamentos, portarias etc. O que nos importa, para fins do presente mister, é o ato legislativo materializado na lei.

3 A TÉCNICA LEGISLATIVA

O professor Nader (2000, p. 239) assevera que:

a denominação técnica legislativa envolve duas ordens de estudo: a) processo legislativo, que é uma parte administrativa da elaboração do ato legislativo” e “b) apresentação formal e material do ato legislativo, que é uma análise da distribuição dos assuntos e da redação dos atos legislativos.

Em síntese, entende o jurista que, na denominada **técnica legislativa**, está contido o processo legislativo, nos termos definidos pela Constituição da República, bem como a técnica legislativa propriamente dita, referente à feitura de normas jurídicas, ou, mais especificadamente, a própria elaboração de um projeto de lei e regras que devem ser observadas no seu trâmite para a aprovação, onde comissões técnicas do Poder Legislativo sanam eventuais atecnias. Num conceito mais simples, vê-se a técnica legislativa como “Conjunto de preceitos que orientam a elaboração racional da lei, que deve ser concisa e clara” (GUIMARÃES, 2003). Essas características - concisão e clareza - serão, outrossim, abordadas em momento oportuno.

Há motivos, ainda, para separar, didaticamente, a **técnica do processo legislativo**. Assim, afirma-se não estar o processo legislativo compreendido na técnica legislativa, ou vice-versa. A técnica trata da pré-lei, da feitura da norma jurídica ainda destituída de seu principal atributo: o

efeito vinculante. Já para o entendimento de processo legislativo, transcrevemos o conceito a seguir, também de autoria do jurista e dicionarista Guimarães (2003, p. 750) em seu Dicionário técnico jurídico:

Conjunto de atos dos órgãos legislativos que visam à elaboração de leis, resoluções e decretos. O processo desenvolve-se com a iniciativa da lei, emendas, votação, sanção ou veto e promulgação, seguida da publicação. É do processo legislativo a emenda constitucional, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos, resoluções (C.F., arts. 59 a 69.).

Dos fundamentos *in limine*, depreendemos ser possível, sim, não inserir o processo legislativo no conceito de técnica legislativa, mesmo que, *lato sensu*, nele esteja compreendido. Desta maneira, então, procederemos no presente mister.

3.1 Referências legislativas

O parágrafo único do art. 59 da atual Carta impôs à lei complementar dispor sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, de onde o advento da LC n.º 95/1998 (BRASIL. Lei..., 1998, não paginado). Até então, a técnica legislativa tinha referência somente doutrinária, em especial a de Hésio Fernandes Pinheiro (**Técnica legislativa**, da editora Freitas Bastos), citada corriqueiramente por diversos autores. A LC n.º 95/1998 em muito faz lembrar a doutrina de Hésio Fernandes Pinheiro, dispondo, em seus dezenove artigos, sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, conforme determina o dispositivo constitucional alhures mencionado, bem como estabelece normas para a consolidação dos atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

Para fins de consolidação de atos normativos da competência da Presidência da República e dos Ministérios, há, em vigor, o Decreto 4.176, de 28 de março de 2002. (BRASIL. Decreto..., 2002, não paginada).

3.2 Como redigir normas?

A lei possui uma sistemática, daí se impor ao legislador que a redija “dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo”. (MENDES, 2003). Essa sistemática pode ser vista sob a ótica interna e externa do ato legislativo. A sistemática interna busca compatibilidades lógica, teleológica e valorativa; a externa, por sua vez, preocupa-se com a maneira como seria o ato apresentado. Para análise dessa sistemática externa, em muito nos vale classificação da doutrina elementar do professor Paulo Nader, a qual já nos referimos, onde se vislumbra uma apresentação formal e outra material da norma jurídica. Vejamos cada uma dessas formas de apresentação nos dois itens seguintes.

3.2.1 Apresentação material do ato legislativo

O Ministro Gilmar Ferreira Mendes (2003, não paginada) ressalta, num enfoque principiológico, o que *não fazer* na elaboração de normas jurídicas, da maneira que transcrevemos:

A moderna doutrina constitucional ressalta que a utilização de fórmulas obscuras ou criptográficas, motivadas por razões políticas ou de outra ordem, contraria princípios básicos do próprio Estado de Direito, como os princípios da segurança jurídica, clareza e de precisão da norma jurídica.

Ainda sobre princípios da atividade legislativa, o emérito *publiciste* ressalta estar o da **universidade da atividade legislativa** submetido ao da **necessidade**. *I.e.*, conquanto a competência para editar normas não conheça limites quanto à matéria, está submetido à vedação de promulgação de leis supérfluas ou interativas, sob pena de configurar-se abuso do poder de legislar. Igualmente citamos a observância da adequação entre meio utilizado (trazido pela norma jurídica) e fim almejado.

Princípios positivados estão na LC n.º 95/1998 (BRASIL. Lei..., 1998, não-paginado), onde “as disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica” (art. 11, *caput*). Mais à frente, a mesma lei estabelece normas para a satisfação desses princípios, sendo elas semelhantes às regras básicas para elaboração de normas jurídicas elaboradas por Hésio Fernandes Pinheiro, o que reforça o alhures afirmado no tópico “Referências legislativas” (3.1). Para obtenção de clareza, precisão e ordem lógica, é imperativo observar, entre outras coisas, o seguinte: *a*) uso de palavras em sentido comum (vulgar) salvo se se tratar de assunto técnico, onde se utiliza jargão próprio, bem como evitar o preciosismo, ao tempo em que se busque uniformização no tempo verbal, dando preferência ao tempo presente ou futuro simples do presente (*e.g.*, “na elaboração da lei **são** observados...” e “na elaboração da lei **serão** observados...”); *b*) evitar expressões locais ou regionais e expressões ou palavras ambíguas e usar apenas siglas consagradas pelo uso (*p.ex.*, ADIN, FPM, FPE, ADENE); *c*) cada artigo deve tratar de um único assunto, devendo a norma ser articulada em unidades discriminadas e enumeradas.

Acerca das **unidades de articulação da lei**, podemos traçar as seguintes considerações: o agrupamento de itens (1., 2.) forma alínea (*a*, *b*)); de alíneas, incisos (I, II); de incisos, parágrafo (§) ou artigo. Este, por sua vez, por natureza e força de lei, é a unidade básica de articulação, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono (Art. 9º) e cardinal a partir deste, seguido de ponto-final (Art. 10.). Os artigos organizam-se em Subseção ou Seção, numeradas por algarismos romanos (Subseção II, Seção II). Seções e artigos podem, ainda, agrupar-se em Capítulos, também numerados por algarismos romanos ao final. O Título envolve um conjunto de Capítulos. Agrupamento de Títulos forma o Livro; o de Livros, a Parte; o de Partes, constitui o Código. As Partes podem desdobrar-se em Parte Geral e Especial, como, *p.ex.*, nos Códigos Penal e Civil, ou subdivididas em partes expressas em número ordinal, por extenso (*Primeira parte*), embora, em regra, sejam identificadas por algarismos romanos (Parte I).

Em virtude de não se autorizar renumeração de artigos e unidades superiores a ele, deve-se utilizar o mesmo número do artigo ou artigo imediatamente anterior, seguido de letra maiúscula, em ordem alfabética. Vê-se, pois, no Código de Processo Civil, a seguinte ordenação de artigos: Art. 1.102., Art. 1.102-A., Art. 1.102-B., Art. 1.102-C (BRASIL. Código de Processo..., 1973, não paginada).

Unidades de articulação possuem função ímpar na obtenção de ordem lógica. Aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e exceções à regra por este estabelecida se fazem por parágrafo ou parágrafos. Anote-se que, quando o artigo desdobra-se em apenas um parágrafo, este não será reapresentado pelo símbolo “§”, mas escrito por extenso e seguido de ponto-final da seguinte maneira “Parágrafo único.”. Quando se objetiva fazer enumerações ou discriminações, impõe-se o uso de incisos, alíneas e itens.

3.2.2 Apresentação formal do ato legislativo

A lei pode ser estruturada em três partes básicas, a saber:

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. (LC 95/1998, art. 3º) (BRASIL. Lei..., 1998, não paginada).

Em virtude de cada lei tratar de um único objeto, salvo nas codificações, a necessidade de se indicar o objeto no primeiro artigo é mister. Objeto da lei é a matéria por ela tratada, já referida na ementa, que

deve ser grafada por meio de caracteres que a realcem, como, p.ex., em caixa alta. Na publicação de lei em páginas da Internet, o governo costuma destacar a ementa por cor diversa da do texto, que, em regra, é preta. Convencionou-se, na praxe, dar à ementa a designação de rubrica.

A epígrafe da lei – sua parte inicial –, logo acima da rubrica, é grafada em caracteres maiúsculos, formada pelo título designativo da espécie normativa (v.g., “lei complementar”, “decreto legislativo”), pelo número respectivo (Lei n.º 10.406) e pelo ano da promulgação. Quanto a este último requisito, leis complementares, ordinárias e delegadas têm numeração sequencial em continuidade às series iniciadas em 1946. Já emendas constitucionais têm numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição da República de 1988.

Amiúde, o ato legislativo apresenta-se, formalmente, da seguinte maneira: epígrafe (LEI N.º 10.406, DE 10 DE JANEIRO DE 2003); ementa (Institui o Código Civil); preâmbulo ou autoria (O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei); parte normativa, *i.e.*, o próprio corpo da lei; disposições finais ou transitórias; cláusulas de vigência e revogação, se necessárias. No fecho, indicam-se local da assinatura bem como sua data e os anos que se passaram do Dia da Independência e da Proclamação da República (Brasília, 10 de janeiro de 2002; 181º da Independência e 114º da República). Sendo o Presidente da República sancionador do ato, o subscreve, podendo, após sua assinatura, seguir-se a do Ministro cuja pasta é referente ao tema objeto na norma promulgada, ao que, na praxe, deu-se a denominação de **referenda**. Não há obstáculo para referenda por Secretários de repartições ministeriais, como, *e.g.*, Secretário da Receita Federal e Secretário Nacional de Direitos Humanos.

3.2.3 O manual de redação da Presidência da República

O Planalto elaborou, com o fim de orientar seus servidores, um Manual destinado a oferecer-lhes subsídios necessários para a redação

de atos e comunicações oficiais, bem como se objetivou uniformizar e simplificar as normas de redação. Tal obra foi elaborada por Comissão cuja instituição foi autorizada pelo Decreto n.º 100.000/1991. Destacaram-se, na gesta, seu Presidente, Min. Gilmar Mendes, responsável pela parte referente à redação de atos normativos, e o Diplomata Nestor Forster Júnior, encarregado da parte tratante de redação de comunicações oficiais.

O manual de redação da Presidência da República demonstra, de certa forma, preocupação e amadurecimento com temas de técnica legislativa. Procurou-se expor elementos de ortografia e gramática, bem como conceitos de alguns institutos jurídicos, conferindo-se ao manual maior acessibilidade; é mister, em repartições públicas, a difusão de instrumentos como esse, principalmente junto a gabinetes de alta relevância governamental, responsáveis pela redação de atos normativos, a exemplo das Assessorias Legislativas, Consultorias Jurídicas responsáveis por minutas de leis e decretos bem como os órgãos de deliberação de nossas Cortes de Direito.

3.2.4 O manual de técnica legislativa do Senado Federal

Para orientar os serviços ligados à elaboração de normas no Senado Federal, a Consultoria Legislativa ligada àquela Casa elaborou tal manual. O trabalho enfoca, com louvor, as minutas de proposições legislativa, trazendo alguns exemplos acompanhados com justificção. As proposições, como se verá no item seguinte, podem ser projetos de leis, resoluções e decretos legislativos ou propostas de emenda à Constituição. A justificção, por seu turno, importa na exposição de motivos que levaram determinado parlamentar ou bloco parlamentar a oferecer uma proposição.

4 PROCESSO LEGISLATIVO

Visto, amiudadamente, nas linhas anteriores, como se procede à feitura de norma jurídica, organizando-a sistematicamente, mediante o

emprego de regras de técnica legislativa estabelecida em lei complementar da União, nos valem, agora, para ingressar no processo legislativo conforme dispõe a redação atual da Constituição da República (arts. 59 a 69), com as devidas alterações dadas pelas Emendas Constitucionais n.^{os} 18/1998 (BRASIL. Emenda..., 1998, não paginada) e 32/2001 (BRASIL. Emenda..., 2001, não paginada).

4.1 Objeto

Exposto, alhures (item 2) o conceito de processo legislativo, dissemos que seu objeto, conforme rol constante na Constituição do Brasil, são: emendas constitucionais, leis ordinárias, leis delegadas, leis complementares, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções (art. 59 e incisos). Todavia, conforme ressalta boa parte da doutrina, leis delegadas e medidas provisórias, em virtude de importar em mero ato de edição de norma jurídica exercido pelo Presidente da República, não possuem, necessariamente, processo legislativo, conforme veremos. Assim também ocorre com decretos legislativos, usados pelo Congresso Nacional na regulamentação de matéria de sua competência exclusiva e de efeitos decorrentes de publicação de medida provisória (v. CF/88, art. 49 e incisos e art. 62, § 3º).

Bastos (1999, p. 366) refere-se ao dito rol como espécies normativas, denominando-as por **atos primários**, “Por estarem submetidos apenas à Constituição e subordinarem a produção dos demais atos do ordenamento jurídico”.

4.2 Procedimentos legislativos

Na apreciação de cada uma das normas objeto do processo legislativo, autoriza-se seu agrupamento em procedimentos legislativos. Dessa maneira, pode-se analisar cada objeto dentro de uma “classificação”, por assim dizer, onde ele se encerra. Três, pois, são os procedimentos legislativos em que podemos agrupar as espécies normativas especificadas

na Constituição, a saber: procedimento legislativo ordinário, procedimento legislativo sumário e procedimentos legislativos especiais.

Essa divisão em três procedimentos específicos fundamenta-se na obra do professor José Afonso da Silva, utilíssima ao presente estudo. Veja-se posicionamento do mestre acerca do conceito de procedimento legislativo bem como sua divisão em três espécies:

“Procedimento legislativo” é o modo pelo qual os atos do processo legislativo se realizam. Diz respeito ao andamento da matéria nas Casas legislativas. É o que na prática se chama “tramitação do projeto”. No sistema brasileiro, podemos distinguir (1) “procedimento legislativo ordinário”; (2) “procedimento legislativo sumário”; e (3) “procedimentos legislativos especiais”. (SILVA, 1998, p. 527-528).

Para Alexandre de Moraes (1999, p. 490-533), o processo legislativo também pode ser dividido nas três espécies supramencionadas em relação à sequência das fases procedimentais. Entretanto, utiliza o autor a designação de **processo** ao invés de **procedimento**, com a qual não concordamos, em virtude de procedimento ser vocábulo adequado para designar rito, maneira pela qual os atos do processo se realizam. Anote-se, outrossim, inúmeros autores, com ou sem o emprego da mesma terminologia, valerem-se da divisão do processo legislativo em três espécies distintas, vislumbrando os trâmites ordinário, sumário e alguns especiais.

4.2.1 Procedimento legislativo ordinário

Também designado de procedimento comum, abordado de maneira plenamente satisfatória pela Carta Política, sem deixar margem a interpretações falaciosas, é utilizado na aprovação de atos legislativos para os quais não haja procedimento específico. Destina-se, pois, à aprovação de leis ordinárias. As fases do procedimento *sub examine* são explicadas claramente por Celso Ribeiro Bastos, em obra alhures referida, da maneira abaixo exposta.

a) Iniciativa: 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. Esta última forma de iniciativa, tida como 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” (art. 61, *caput* e § 2º). Constatar o preenchimento desses requisitos não é óbice, pois se ampara a verificação em dados fornecidos por órgãos técnicos, como, p. ex., Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e banco de dados da Justiça Eleitoral.

Questionamentos sucedidos no âmbito da iniciativa de leis são tratados alhures, nos itens 4.2.1.2 e 4.3.

b) Discussão e votação: apreciado o projeto de lei por comissões permanentes do Congresso Nacional, seguem demais discussões nas Casas Legislativas e conseqüente votação. Não sendo o projeto de origem de membro ou comissão do Senado Federal, esta fase tem início na Câmara dos Deputados.

“O projeto de lei aprovado por uma Casa será revisto pela outra, em um só turno de discussão e votação, é enviado à sanção ou promulgação, se a Casa revisora o aprovar, ou arquivado, se o rejeitar”; mas, “Sendo o projeto emendado, voltará a Casa iniciadora” (v. art. 65).

c) Sanção ou veto: a Casa que conclui a votação, envia o projeto ao Presidente da República, que, aquiescendo, o sanciona. Caso o entenda por inconstitucional ou contrário ao interesse público, veta-o parcial ou integralmente. Este veto, por sua vez, pode ser rejeitado pela maioria absoluta dos Deputados e dos Senadores. Conquanto o

Legislativo supra o veto, não pratica o ato de sanção, que é privativo do Presidente da República. Após a sanção, o projeto passa a ser lei, bastando ser promulgada para produzir todos seus efeitos.

d) Promulgação: promulgada a lei, ingressa está no mundo jurídico. Se a lei não for promulgada dentro de quarenta e oito horas pelo Presidente da República, o Presidente do Senado a promulgará, e, se este não o fizer em igual prazo, caberá ao Vice-Presidente do Senado fazê-lo (*ex vi* da CF/88, art. 66, § 7º).

e) Publicação: é a divulgação da lei, devidamente promulgada, em jornal oficial. Sem publicação, não há como obrigar os jurisdicionados de seu cumprimento. Publicada a norma, ninguém se escusa de cumpri-la alegando desconhecê-la (L.I.C.C., art. 3º), sendo esta presunção máxima do Direito. Publicação é, pois, requisito de vigência.

4.2.1.1 Vigência, aplicação e eficácia.

Publicada, a norma passa a ter vigência em 45 dias, se outro prazo não vier expresso; é a *vacatio legis* (intervalo entre data de publicação e entrada em vigor) tal como o previsto na L.I.C.C., art. 1º, *caput*. Em regra, os textos normativos, ao final, trazem advertência de que entram em vigor na data de sua publicação. Codificações, em geral, têm *vacatio legis* média de um ano, devido à extensão de seu conteúdo e ao caráter inovador (assim foram os Códigos Civis de Beviláqua e Reale, promulgados em 1916 e 2003, mas com vigência a partir de 1917 e 2004, respectivamente). Em vigor, a norma é aplicável; se realmente for possível de aplicação, é uma norma eficaz, unidade edificante a um ordenamento jurídico salutar.

Destacamos que, “nos Estados estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia 3 meses depois de oficialmente publicada” (L.I.C.C., art. 1º, § 1º).

4.2.1.2 Ponderações sobre o projeto de lei de iniciativa popular

A iniciativa popular é instrumento de exercício da soberania, ao lado do sufrágio universal – mediante o voto secreto e direto -, o plebiscito e o referendo, conforme os cânones constitucionais de nosso Estado Democrático de Direito (v. CF/88, art. 14, I, II e III). Acerca de tal instrumento, citem-se dispositivos da Lei federal n.º 9.709/1998 (BRASIL. Lei., 1998, não paginada), que o regulamentou, da maneira que se seguem:

Art. 13. A iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, 1% do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de 0,3% de cada um deles.

§ 1º O projeto de lei de iniciativa popular deverá circunscrever-se a um só assunto.

§ 2º O projeto de lei de iniciativa popular não poderá ser rejeitado por vício de forma, cabendo à Câmara dos Deputados, por seu órgão competente, providenciar a correção de eventuais impropriedades de técnica legislativa ou de redação.

Essa correção em eventual vício de forma circunscreve-se tão somente à apresentação formal e material do ato legislativo, não sendo lícito, obviamente, que o projeto de lei sofra modificações quanto ao conteúdo antes de sua discussão e votação nas Casas do Congresso Nacional. A norma é clara e doutra forma não poderia se expressar: as impropriedades a serem corrigidas são apenas as de “técnica legislativa ou de redação”.

4.2.2 Procedimento legislativo sumário

“O Presidente da República poderá solicitar urgência para apreciação de projetos de lei de sua iniciativa” (art. 64, § 1º), devendo

as Casas do Congresso Nacional se manifestarem, cada qual sucessivamente, em até quarenta e cinco dias, sob pena de sobrestar-se todas as demais deliberações legislativas, com exceção, obviamente, das que tenham prazo constitucional determinado. *Per summa capita*, isso importa nas seguintes características do procedimento legislativo sumário:

a) não prescinde de solicitação de urgência feita pelo Chefe do Executivo;

b) a apreciação do projeto não deve ultrapassar noventa dias (quarenta e cinco dias na Câmara dos Deputados e quarenta e cinco dias no Senado Federal);

c) em caso de emenda feita pelo Senado Federal, retorna o texto à Câmara dos Deputados, dando a Constituição o prazo máximo de dez dias para sua apreciação (art. 64, § 3º), o que aumenta o prazo de noventa para até cem dias.

d) mesmo diante do decurso dos prazos referidos, o projeto ainda deve ser votado, diferentemente de disposições da ordem constitucional anterior;

e) consoante o § 4º do art. 64 da CF/88, referidos prazos para a apreciação “não correm nos períodos de recesso do Congresso Nacional nem se aplicam aos projetos de códigos”.

4.2.3 Procedimentos legislativos especiais

A Constituição não se deteve em detalhes acerca dos procedimentos legislativos especiais. Este há quando da elaboração de emendas constitucionais, leis complementares, leis financeiras e leis delegadas bem como de medidas provisórias. Sobre decretos legislativos e resoluções, nada trata a Carta Política, exceto quando menciona, em

dispositivos esparsos, sua necessidade. Acerca de cada uma dessas espécies legislativas, diz-se, em síntese, o que se segue.

Emendas constitucionais. A Constituição de 1988 é classificada como rígida, dando-se sua mudança por meio de procedimento solene e complicado. Para o Poder Constituinte derivado emendar a Constituição deve observar suas limitações, dentre as quais se encontra a procedimental. O procedimento é o descrito no art. 60 da *Lex Legum*. A proposta é discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros, sendo promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nessa ordem. Não há sanção do Chefe do Executivo.

Anote-se não ser possível proposta de emenda tendente a abolir as ditas cláusulas pétreas da Constituição, nos termos do § 4º do art. 60 da CF/88. Pode, sim, haver emenda tendente a aperfeiçoar os direitos ali referidos, em atenção à própria literalidade da norma constitucional bem como diante de interpretação pacífica pelo Supremo Tribunal Federal. *In verbis*, mediante a promulgação da EC n.º 45/2004, incluiu-se no art. 5º da Carta o inciso LXXVIII e os parágrafos 3º e 4º. Ainda sobre o rito especial destinado às Emendas, veja-se item 4.2.3.2.

Leis complementares. Para a regulamentação de determinadas matérias, exige o texto constitucional aprovação do projeto pela maioria absoluta de todos os membros do Congresso Nacional, sendo esse *quorum* especial a única diferença entre o procedimento para apreciação de lei complementar e o da lei ordinária. A exigência de lei complementar importa na inadmissão de medida provisória ou lei delegada para regular matéria que lhe cabe.

Leis financeiras e leis delegadas. Nestas, o Chefe do Executivo elabora lei, exercendo, assim, poder legiferante, quando obtiver delegação do Congresso (*ex vi* do art. 68). Naquelas, os projetos de lei relativos ao

plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais obedecerão às disposições previstas no art. 166 da Carta Maior. Anote-se: a iniciativa de lei financeira é exclusiva do Chefe do Executivo (CF/88, art. 165, *caput*).

Acerca da medida provisória (art. 62), diz-se de ato normativo do Presidente da República com força de lei, mas submetido à apreciação do Congresso a fim de convertê-lo, ou não, em lei propriamente dita (lei de conversão, v. item seguinte). A EC n.º 32/2001 alterou consubstancialmente o regime de medida provisória, mantendo, todavia, a imprescindibilidade de urgência e relevância para a sua adoção.

A medida provisória possui um caráter efêmero, persistindo os efeitos jurídicos, obviamente, das relações sucedidas durante seu prazo de validade. Essa característica efêmera é demonstrada na LC n.º 95/1998, onde, no caso de eventual Consolidação da Legislação Federal, não lhe serão objeto medidas provisórias não convertidas em lei (art. 14. § 1º). Acerca de sua conversão em lei, veja-se item 4.2.3.1.

4.2.3.1 Lei de conversão

Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medida provisória, devendo submetê-la de imediato ao Congresso Nacional. Caso este aprove integralmente o texto da medida, promulga, por meio de seu Presidente, lei de conversão, prescindindo da sanção do Presidente da República. No entanto, caso altere o texto original da medida provisória, o projeto de lei de conversão deverá ser apreciado pelo Chefe do Executivo, que poderá, ou não, sancioná-lo, nos termos do § 12, do art. 62 da CF/88, com redação trazida pela EC n.º 32/2001 (BRASIL. Emenda..., 2001, não paginada).

A lei de conversão, pois, é ato legislativo peculiar em nosso ordenamento jurídico. Trata-se, de certa forma, de praticidade. Se, em apreciação de medida provisória, o Congresso Nacional a “julgou” cabível

e optou por convertê-la em lei dentro do prazo estipulado pela Constituição, não haveria motivo para submeter seu conteúdo a quem lhe redigiu: o Presidente da República. Exceto, obviamente, na hipótese de alteração do texto original.

Na praxe, tal ato utiliza, no preâmbulo (autoria e fundamento legal da autoridade), a seguinte fórmula: “Faço saber que o PRESIDENTE DA REPÚBLICA adotou a medida provisória n.º [citar o número], que o CONGRESSO NACIONAL aprovou e eu, Presidente, promulgo a seguinte Lei: [segue-se o corpo da norma]. Por fim, saliente-se que o título da lei não necessita mencionar o vocábulo “conversão”, bastando seguir a regra geral (Lei n.º ...). Também não se mostra adequado inserir, no preâmbulo, nome do Presidente da Mesa do Congresso Nacional responsável pela promulgação, devendo constar tão somente ao fim do texto, para assinatura.

4.2.3.2 A sistemática dos tratados internacionais. EC n.º 45/2004

Com o advento da Emenda Constitucional n.º 45, promulgada em 08 de dezembro de 2004, os tratados e convenções internacionais passaram a merecer especial atenção. Anteriormente à promulgação de referida Emenda, tais instrumentos ingressavam no ordenamento jurídico pátrio mediante a aprovação por Decreto-Legislativo e ulterior publicação por Decreto presidencial (CF/88, art. 84, VIII), adquirindo status de legislação infraconstitucional. Hoje, dispõe a Carta Política que: “Os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais” (art. 5º, § 3).

Constata-se, pois, que há procedimento legislativo especial para aprovação de tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, obedecendo às mesmas fases para aprovação de emenda à Constituição, exceto quanto à iniciativa. Agora, *e.g.*, tratado internacional

incompatível com norma constitucional, quando tratante de direito humano e submetido ao rito *in commentu*, terá força para revogá-la. Observamos, todavia, que tratado ou acordos internacionais ainda podem ingressar em nosso sistema legal com força de lei ordinária, se atenderem ao procedimento legislativo a que até então vinham se submetendo, o qual, por sua vez, continua plenamente válido. O Congresso Nacional, pois, poderá, ou não, aprovar tratados e acordos internacionais sobre direitos humanos pelo rito destinado à emenda à Constituição, o que lhes equipará, ou não, a esta.

4.3 O vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal

A iniciativa de proposta de lei é cuidadosamente tratada por normas constitucionais. Pode, como se viu, ser a iniciativa concorrente, cabendo, p.ex., tanto a parlamentar quanto ao Chefe do Executivo proposta de lei cuja iniciativa não seja privativa. Esta há, por exemplo, quando apenas ao Presidente da República cabe a iniciativa de lei dispondo sobre “criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração”, *ex vi* da CF/88, art. 61, II, *a*. Esta norma, devido ao princípio da simetria, estende-se aos Estados-membros. Assim, veja-se ementa de acórdão do Supremo Tribunal Federal acerca da vislumbração de vício de iniciativa. Ressaltamos tratar-se de inconstitucionalidade formal, visto ocorrer por inobservância de formalidade estabelecida na Carta Política.

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI DE ORIGEM PARLAMENTAR. ORGANIZAÇÃO DA POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DE SÃO PAULO. VÍCIO FORMAL DE INICIATIVA.

I - As regras previstas na Constituição Federal para o processo legislativo aplicam-se aos Estados-membros.

II - Compete exclusivamente ao Governador a iniciativa de leis que cuidem da estruturação e funcionamento

de órgãos vinculados ao Poder Executivo (CF, artigos 61, § 1º,

II, “e”, e 144, § 6º). Precedentes. III - Inconstitucionalidade da Lei 10.890/01 do Estado de São Paulo. Ação julgada procedente. (ADIN n.º 2.646-SP; Relator: Min. Mauricio Corrêa.)

Casos como o supra transcrito se sucedem aos cântaros em nossa Corte Constitucional, devido, principalmente, a processos legislativos, técnica e juridicamente, irregulares, ocorridos nas casas legislativas de nossa federação.

Afirmamos, *a fortiori*, que deve o processo legislativo ser procedido de forma regular, conforme dispõem a Constituição e as leis, sob pena do ato ser anulável, principalmente mediante exercício da jurisdição constitucional, como o é no vício de iniciativa. Acerca disso, a LC n.º 95/1998 assevera: “Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”. Noutras palavras, possível falha na técnica legislativa não escusa o jurisdicionado de descumprir a lei; *a contrario sensu*, é direito do cidadão insurgir-se contra ato normativo que o obriga a fazer ou a deixar de fazer algo se, na aprovação desse mesmo ato, não foram observados os procedimentos pré-estabelecidos pelo legislador constituinte. *In verbis*, segue-se excerto de acórdão do Superior Tribunal de Justiça:

[...] - O princípio do “*due process of law*” estende-se à gênese da lei. Uma lei mal formada, vítima de defeitos no processo que a gerou, é ineficaz; a ninguém pode obrigar. Qualquer ato praticado à sombra dela, expor-se-á ao controle judicial. (*omissis*) (ROMS - RECURSO ORDINARIO EM MANDADO DE SEGURANÇA – 7313 – RS; 1ª T.; Relator: HUMBERTO GOMES DE BARROS.).

5 EFEITO REPRISTINATÓRIO

Nosso ordenamento jurídico não abarca o efeito repristinatório, nos termos da L.I.C.C., ao estabelecer que “Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência” (art. 2º, §3º). Conforme sabemos, a L.I.C.C. é federal de âmbito nacional, aplicando-se a qualquer relação jurídica. Desta forma, a vedação à repristinação é impositiva em qualquer seara, seja pública ou privada, cível ou criminal, federal, estadual ou municipal.

Observe-se, contudo, que disposição expressa em contrário, contida em algum documento normativo, poder autorizar seu possível efeito repristinatório.

Várias dúvidas podem surgir acerca da extensão do efeito *in commentu*. Tem-se a situação hipotética, por exemplo, de lei não haver sido recepcionada por uma Constituição. Entretanto, com a promulgação de nova Constituição, tal lei volta a coadunar-se com a ordem constitucional. Não ocorreu sua revogação expressa (e nem mesmo tácita, pois se trata de não-recepção). Haveria, ou não, vedação ao efeito repristinatório? Acreditamos que sim, visto ser a vedação à repristinação entendida da maneira mais ampla possível, a fim de possibilitar o resguardo do ordenamento jurídico brasileiro. Quando norma não é recepcionada pela Constituição, perde sua vigência, não podendo haver sua restauração. Além disso, se nota que a própria Constituição, talvez por essa razão, cai em minúcias, referindo-se expressamente a certos documentos legais quando da possível dúvida acerca de sua aplicação. Quase sempre, essas referências não constam no corpo da Carta Política, mas em Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, que é o estatuto de índole constitucional com função precípua de cuidar do direito transitório.

6 PODER CONSTITUINTE DECORRENTE

O Poder Constituinte decorrente não se confunde com o derivado. Neste, dá-se continuidade às atribuições do originário para promulgação de emendas à constituição. O Poder Constituinte decorrente importa na prerrogativa conferida à Assembléia Legislativa para aprovação e promulgação da Constituição estadual. Esta se subordina à compatibilidade vertical de normas, sujeitando-se a controle de constitucionalidade no que for contrária ao estatuído pelos Poderes Constituintes originário e derivado.

Em todo o processo legislativo desenvolvido no âmbito estadual, em razão do princípio da isonomia, observam-se as normas estatuídas para o sucedido no âmbito federal.

Acerca da elaboração das Constituições estaduais, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL. Ato das ..., não paginada) dispõe que “Cada Assembléia Legislativa, com poderes constituintes, elaborará a Constituição do Estado, no prazo de 1 ano, contado da promulgação da Constituição Federal, obedecidos os princípios destas” (art. 11, *caput*). Entendemos que, além do prazo para a elaboração da Constituição estadual, se deveria ter estipulado prazo para sua revisão periódica. Tal revisão também poderia ser feita com base no número de emendas feitas à Constituição da República. Assim, v.g., a cada dez reformas procedidas nesta, deveriam as Assembléias Legislativas se reunirem para revisão do diploma maior estadual.

Por oportuno, citamos ainda o § 1º do art. 11 do ADCT, nos seguintes termos: “Promulgada a Constituição do Estado, caberá a Câmara Municipal, no prazo de 6 meses, votar a Lei Orgânica respectiva, em dois turnos de discussão e votação, respeitado o disposto na Constituição Federal e na Constituição Estadual”.

Aqui, tratou-se apenas da forma pela qual o Município, receptor

de autonomia pela CF/88, iria exercer esta. De certa forma, vislumbramos simetria entre o procedimento para elaboração e aprovação da Lei Orgânica e o de uma Constituição. Entendemos, ainda, que qualquer alteração à Lei Orgânica municipal prescinde de sanção do prefeito, bem como deverá submeter-se a dois turnos de votação e discussão.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

À guisa de considerações finais, constatamos relevante o tema acerca da elaboração de leis e atos normativos, reconhecendo a imprescindibilidade da observância – não só pelo legislador, mas, outrossim, pelo cidadão – do regular desenvolvimento da atividade legislativa, obedecendo tanto às normas referentes ao processo legislativo quanto à legislação infraconstitucional tratante da boa técnica de redação de normas jurídicas, a exemplo da Lei Complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998, que, por seu turno, representa grande avanço para produção legislativa brasileira.

REFERÊNCIAS

BASTOS, C. R. **Curso de direito de constitucional**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BOBBIO, N. **Teoria do ordenamento jurídico**. Trad. Maria Celeste C. J. 9. ed. Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1997.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)**. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm#adct>. Acesso em: 26.07.2007.

_____. **Código de Processo Civil** (Lei nº 5.869, de 11 de Janeiro De 1973). Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L5869.htm>. Acesso em: 27 fev. 2007.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1998, com as alterações adotadas pelas Emendas Constitucionais nºs 1/92 a 38/2002 e pelas Emendas Constitucionais de Revisão nºs 1 a 6/94. Brasília: Senado Federal, Subsecretaria de Edições Técnicas, 2002.

-- _____. **Decreto 4.176, de 28 de março de 2002**. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/decreto/2002/D4176.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2007.

_____. **Decreto-Lei n.º 4.657**, de 04 de setembro de 1942. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Decreto-Lei/Del4657.htm>>. Acesso em: 22 jul. 2007.

_____. **Emenda constitucional n.º 18**, de 5 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc18.htm>. Acesso em: 22 fev. 2007.

---- _____. **Emenda constitucional n.º 32**, de 11 de setembro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc32.htm>. Acesso em: 22.07.2007.

_____. **Lei complementar n.º 95**, de 28 de fevereiro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em: 27 fev. 2007.

_____. **Lei n.º 9.709**, de 18 de novembro de 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9709.htm>. Acesso: 27 fev.2007.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República**. 2 ed. Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <www.planalto.gov.br>. Acesso em: 1 dez. 2004.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso ordinário em mandado de segurança n.º 7313 – RS. Relator: Ministro Humberto Gomes de Barros. **Revista do Superior Tribunal de Justiça**, Poder Judiciário, Brasília, Vol. 00098, [ca. 1990].

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade

n.º 2.646 – SP. Relator: Ministro Maurício Corrêa. **Informativo do Supremo Tribunal Federal**, n. 309. Disponível em: <www.stf.gov.br>. Acesso em: 10 jan. 2007.

BRASÍLIA. DISTRITO FEDERAL. Lei complementar n.º 13, de 3 de setembro de 1996. **Diário Oficial do Distrito Federal**, n. 172, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 set. 1996, p. 7265.

GUIMARAES, T. D. **Dicionário técnico jurídico**. 5 ed. São Paulo: Rideel, 2003.

KELSEN, H. **Teoria pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. 4 ed. São Paulo: Martins Fontes, 1994.

MENDES, G. F. Questões fundamentais de técnica legislativa. **Revista Diálogo Jurídico**. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 9 ago. 2003.

MORAES, A. de. **Direito constitucional**. 6 ed. São Paulo: Atlas, 1999.

NADER, P. **Introdução ao estudo do Direito**. 18 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000.

SILVA, J. A. **Curso de direito constitucional positivo**. 15 ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1998.