

Textos Brasileiros



BREVES NOTAS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA

FÁBIO MÁXIMO DE CARVALHO MARROQUIM¹

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.
2. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E ESTADO DE DIREITO
3. O SISTEMA NORMATIVO
4. A FUNÇÃO LEGISLATIVA
5. A FORMAÇÃO DAS LEIS
6. A TÉCNICA DE ELABORAÇÃO DAS LEIS
7. A ESTRUTURA DA LEI
8. A REDAÇÃO DA LEI
 - 8.1. A alteração da lei
 - 8.2. A consolidação das leis
9. CONCLUSÃO

1. INTRODUÇÃO

À máxima latina *ubi societas, ibi jus* em que assenta o princípio de que onde há sociedade há Direito e, assim, de que não se pode admitir o Direito fora da sociedade, nem sociedade sem Direito, pode-se acrescentar outra, corolário da primeira: *ubi jus, ibi lex*, para expressar a idéia que onde há Direito, há lei e, em contrapartida, que não se pode admitir Direito extra legal.

Sendo o homem, por natureza, gregário, sua convivência em sociedade desde sempre se baseou em alguma espécie de ordem consubstanciada em regras impositivas de conduta, em leis, portanto.

Atribuída à inspiração divina ou reconhecida como expressão da vontade humana, haurida nos templos ou dos oráculos, construída pelos conselhos de notáveis ou pelos cidadãos na ágora da polis grega, nos palácios da monarquia absolutista, ou nas assembléias legislativas, a lei ostenta uma característica que lhe é imanente: é expressão do Direito e, como tal, manifestação do poder.

O Direito, ensina Miguel Reale², “*origina-se do poder, de um poder indiscutido*”. E explica:

“*Não prescinde dessa característica por dois planos. Um, sob a ótica de quem detém o poder; o outro na pele de quem se sujeita a ele. Não pode haver superposição de poderes. Dois poderes não podem mandar nas mesmas pessoas, no mesmo tempo e lugar, sobre a mesma matéria. Haveria disputa de forças, pois os súditos não saberiam a quem se sujeitar. O poder precisa se fundamentar em consenso e força, se deseja estabilidade. Estabilidade esta para editar normas que o efetivem*”.

¹ Professor Adjunto do Departamento de Direito Público do CJUR/UFAL, e Procurador de Estado aposentado.

² REALE, Miguel. *Teoria Tridimensional do Direito*. São Paulo: Saraiva, 1968.

A elaboração legislativa, assim, desempenha papel relevante, senão essencial, posto que desvelando o substrato da norma jurídica, constitui instrumento, veículo de manifestação do Direito. Malgrado sua evidente importância, paradoxalmente a técnica legislativa não tem sido devidamente valorizada na formação dos bacharéis em Direito, já que poucos são os cursos que a incorporam no currículo como disciplina autônoma.

2. O PRINCÍPIO DA LEGALIDADE E ESTADO DE DIREITO

A lei também está na base da idéia de Estado de Direito, cujos alicerces assentam tanto no princípio da separação dos poderes quanto no da legalidade a que está submetida toda a atividade da Administração Pública. Como observam Enterría & Fernandez³

“[...] toda a organização política apóia-se necessariamente em uma concepção determinada de Direito e atua a partir e em razão dela. Na medida em que todo poder pretende ser legítimo, todo o poder é um poder jurídico ou, de forma mais direta, toda a forma histórica de Estado é um Estado de Direito”.

O Estado de Direito, anota Mendes⁴,

“[...] busca submeter todas as relações ao regime da lei. É da essência do sistema democrático, por outro lado, que as decisões fundamentais para a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo. Assim, vê-se o legislador confrontado com ampla e variada demanda por novas normas. A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois, num dever de legislar.”

O princípio da legalidade, a idéia de que tanto o Estado quanto o cidadão estão sujeitos ao mesmo sistema normativo, nascido da vontade da maioria, coloca em relevo a formulação da lei, expressão dessa vontade, base fixadora de parâmetros, baliza de comportamento de administradores e administrados.

3. O SISTEMA NORMATIVO

O vocábulo sistema, do grego *sýstema*, 'reunião', 'grupo', significa conjunto de elementos, materiais ou ideais, entre os quais se possa encontrar ou definir alguma relação⁵. Na lição de De Plácido e Silva⁶,

“[...] exprime o conjunto de regras e princípios sobre uma matéria, tendo relações entre si, formando um corpo de doutrinas e contribuindo para a realização de um fim. Sistema jurídico é o conjunto de regras e de princípios que se instituem e se adotam para regular todo o corpo de leis de um país.”

Por sistema normativo, portanto, entende-se o plexo de instrumentos legais que, no âmbito de determinado Estado e em determinada época, delineia tanto a estrutura do Estado e o exercício do poder, quanto as relações entre governantes e governados e aquelas de ordem intersubjetiva que se desenrolam entre os cidadãos.

Os sistemas normativos modernos têm na Constituição a sua culminância, o seu ápice. Todas as outras normas que os integram têm forçosamente que ser congruentes com as disposições dela, sob pena de rejeição, por inconstitucionais. As normas, dentro do sistema, estruturam-se em ordem escalar, hierarquicamente dispostas, partindo da Constituição e passando por todo um elenco de normas ditas infracons-

³ ENTERRÍA, Eduardo García de & FERNANDEZ, Tomás Ramon. *Curso de Direito Administrativo*. São Paulo: RT, 1991 p.368.

⁴ MENDES, Gilmar. *Questões fundamentais de técnica legislativa*. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 7, outubro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 18 de dezembro de 2001.

⁵ FERREIRA, Aurélio Buarque de Holanda. *Novo Aurélio Século XX*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira 1999.

⁶ DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. São Paulo: Forense, 1975, t. 4, p. 1458.

titucionais, subalternas, tais como a lei complementar, a lei ordinária, a medida provisória, o decreto, dentre outras.

O conjunto, numa concepção ideal, forma como que um painel onde as normas de menor grau hierárquico se harmonizam com as de grau superior, e estas, por sua vez, se conformam com a Constituição.

A coerência interna e a interação são a meta perseguida na composição do sistema normativo no Estado de Direito.

4. A FUNÇÃO LEGISLATIVA

É mediante o exercício da função legislativa que se procede a renovação do sistema normativo, a criação de novas normas ou a adaptação das existentes de modo a conformá-las às necessidades emergentes da sociedade. Segundo Mendes⁷,

“[...]as normas jurídicas cumprem, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição. Elas devem criar os fundamentos de justiça e segurança que asseguram um desenvolvimento social harmônico dentro de um contexto de paz e de liberdade”.

A função legislativa não é atribuição exclusiva de um dos Poderes do Estado – o Legislativo. Ela é compartilhada pelos outros Poderes e, de certa forma, pelos próprios cidadãos, quando a eles se estende a capacidade de iniciativa das leis. Com efeito, o princípio da separação de poderes, de especialização das funções estatais, substrato da idéia de Estado de Direito, hoje não mais subsiste, pelo menos na pureza ou no radicalismo de sua concepção original. Basta compulsar as modernas constituições para concluir que, em realidade, as funções estatais (executiva, legislativa e judicante) não somente se interpenetram, mas interagem, são compartilhadas. Assim, o Executivo, em certas circunstâncias, legisla, e o Legislativo julga.

Em nosso sistema Constitucional, por exemplo, a iniciativa das leis, dependendo da matéria, pode ser competência do Executivo, do Legislativo ou do Judiciário, sendo ainda admitida a iniciativa popular. Nesse particular, em função do modelo de governo que adotamos, o presidencialista, cabe ao Executivo parcela mais significativa no que concerne à iniciativa das leis. Para verificar, basta compulsar o artigo 61, § 1º da Carta de 1988 que atribui ao Presidente da República, dentre outras, a iniciativa privativa das leis que fixem ou modifiquem os efetivos das forças armadas, disponham sobre a criação de cargos, funções ou empregos públicos na administração direta e autárquica ou aumento de sua remuneração, a organização administrativa e judiciária, matéria tributária e orçamentária, serviços públicos e pessoal da administração dos territórios. Há ainda que considerar a capacidade, que é do Executivo, de adotar medidas provisórias, com força de lei, consoante dispõe o artigo 62 da Constituição Federal. Sua participação no processo legislativo se manifesta ainda por meio da sanção e do poder de veto.

A esse respeito observa Clève⁸:

“A atividade legislativa sofisticada-se com o correr do tempo, sendo certo que a sombra do Executivo fica cada vez mais presente. Outros artifícios, mediante os quais o governo influi fortemente na atividade legislativa do Estado, irrompem. Tais mecanismos podem ser (i) formais, quando expressamente regulados pelo Direito Constitucional ou (ii) informais quando, a despeito de bastante utilizados, não são formalmente regulados pelo direito. Ambos sugerem um poder, direto ou indireto, capaz de dirigir a produção legislativa.”

A iniciativa popular, contemplada no § 2º do artigo 61 da Constituição, 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.

⁷ MENDES, Gilmar. *Questões fundamentais de técnica legislativa*. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 7, outubro, 2001. Disponível em: <http://www.direitopublico.com.br>. Acesso em: 18 de dezembro de 2001.

⁸ CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do poder executivo*. 2ª Ed. São Paulo: R.T. 2000 p.122.

O Judiciário, exercendo o controle tanto concentrado quanto difuso da constitucionalidade, desempenha papel fundamental no aperfeiçoamento do sistema. É ele, em última análise que, buscando a consistência e a coerência interna da norma mediante sua aplicação ao caso concreto, expurga do sistema aquelas que, por discrepantes, a ele não se ajustam.

5. A FORMAÇÃO DAS LEIS

Enquanto manifestação da vontade coletiva, a lei tem como fonte natural, na democracia, a sociedade. É em suas necessidades, aspirações e desejos explícitos ou implícitos que, ao fim e ao cabo, encontra-se o substrato da lei.

A lei, portanto, tem seu nascedouro no entrelaço de idéias e vontades, de desejos e aspirações, de tendências que se manifestam no convívio dos homens em sociedade.

Nesse passo, cumpre frisar o papel do político, daquele que, interessado no bem estar da *polis*, é sensível o suficiente para, a partir de uma miscelânea de informações, detectar o sentimento geral e identificar tendências legítimas, interpretá-las e exprimi-las.

Numa ótica prospectiva, ao político também incumbe a proposição de normas capazes de prevenir conflitos que possam surgir da crescente complexidade das relações interpessoais decorrentes de fenômenos tais como a universalização do comércio virtual, a formação de blocos econômicos, a compatibilização da atividade produtiva com a preservação do meio ambiente, o emprego racional dos recursos hídricos e outros tantos com que se depara o gênero humano nos umbrais deste novo século, conseqüência inexorável do avanço tecnológico e das novas necessidades por ele geradas.

Assumindo ser o político, pelo menos no plano ideal, alguém capaz de desvelar as aspirações coletivas, a formação das leis passa por duas fases distintas e complementares: uma, a identificação de seu conteúdo, que é a vontade coletiva dominante captada pelo político; outra, a de sua formulação, que é a da verbalização dessa vontade, sua redução a termo.

Essa última função nem sempre é levada a efeito diretamente pelo político que, a mais das vezes, vale-se do auxílio de especialistas, familiarizados com o sistema jurídico e a técnica de elaboração de leis. A estes cabe produzir o texto de modo a que se insira no sistema jurídico sem maculá-lo. Essa é a função do técnico legislativo.

Kildare Gonçalves Carvalho⁹ observa que,

“[...]no Brasil, por se tratar de um Estado Federal, o técnico legislativo deverá estar familiarizado com a Constituição Federal, as Constituições Estaduais e as leis orgânicas municipais, com destaque para a Constituição do Estado federado específico, ou a lei orgânica municipal específica, se se tratar de técnico legislativo estadual ou municipal, respectivamente. E mais adiante: são finalmente indispensáveis para a correta redação das leis os conhecimentos dos princípios gerais relativos à elaboração das leis, e os de ortografia, gramática, sintaxe e semântica.”

A esses predicados acrescenta-se um bom vocabulário e domínio do vernáculo, já que, como assinala Reed Dickerson¹⁰, *“redigir leis é a forma de expressão mais rigorosa depois da matemática.”*

6. A TÉCNICA DE ELABORAÇÃO DAS LEIS

A palavra escrita é, na atualidade, a mais difundida, senão a única forma de expressão do Direito. A linguagem escrita é o meio idôneo para a promulgação de normas de todos os níveis. Escrever leis implica a utilização de uma linguagem própria, a linguagem jurídica, muitas vezes criticada ao argumento de ser pouco clara. Essa falta de clareza, entretanto, constitui mais um defeito dos juristas do que uma fatal imposição científica. Em que pese ser forçoso reconhecer que dificilmente um ramo do conhecimento humano poderia evoluir prescindindo de um linguajar próprio, de um jargão capaz de constituir-se em

⁹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica Legislativa*. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001 p. 59.

¹⁰ DICKERSON, Reed. *A arte de redigir leis*, apud Kildare Gonçalves de Carvalho. Obra citada, p. 15.

instrumento de comunicação preciso entre os iniciados, o equilíbrio entre o tecnicismo da linguagem jurídica e a linguagem comum é que vai permitir que a lei não somente seja entendida por seus destinatários, como que possa ser regulamentada e aplicada sem maior esforço de interpretação. A redação das normas deve ser clara, inteligível, precisa, exata e concreta, por meio do emprego de adequada técnica legislativa em sua formulação.

Por *técnica legislativa* entende-se o emprego de fórmulas e métodos destinados a melhorar a qualidade da estruturação e da sistematização dos instrumentos normativos, assim como o uso da linguagem. Para melhor compreender este conceito, convém lançar mão de alguns dos princípios que instruem a técnica legislativa, quais sejam: o da *generalidade*, da *clareza*, da *precisão*, da *unidade de objeto* e o da *logicidade*.

As normas devem ser *gerais*, isto é, preordenadas para incidir sobre sujeitos inespecíficos e se aplicar, indiferentemente, à situação descrita na hipótese de incidência nela configurada; ser *claras*, vale dizer, conter, preferencialmente, termos de significado unívoco; ser *precisas*, ou seja, ser formuladas com palavras certas para expressar a idéia que se quer transmitir. Termos vagos, de múltiplo significado, devem ser evitados ou utilizados com parcimônia, e, mesmo assim, adequadamente, isto é, postos de tal modo que permitam ao intérprete apreender com precisão seu significado no contexto, possibilitando-lhe, assim, desvelar a verdadeira intenção do legislador; ser *explícitas*, de modo a evitar interpretações equivocadas, eliminando a necessidade de o intérprete recorrer a raciocínios hiperbólicos ou a princípios implícitos para dar-lhes sentido ou extrair-lhes o significado; ser estruturadas segundo uma ordem *lógica*, obedecendo ao princípio da unidade que pode se expressar genericamente pelo critério da homogeneidade ou, de modo particular, pelo da uniformidade, quando abarca apenas a estrutura da norma em si.

Nessa linha de raciocínio, a técnica legislativa pode ser vista sob dois ângulos: um, mais abrangente, voltado para o sistema, que colima a chamada *simplificação quantitativa* do acervo legislativo; outro, mais limitado, cujo escopo é direcionado para o conteúdo e a coerência interna de norma específica, e que constitui a *simplificação qualitativa*. Em outras palavras, no dizer de Ferrara¹¹,

“[...] a simplificação quantitativa tende a contrair a massa dos materiais (lei de economia), classificando-os e reduzindo-os a categorias gerais, reagrupando sob forma abstrata as aplicações dispersas e concretas. A simplificação qualitativa, ao invés, tende a purificar a qualidade do material apresentando-o numa forma interiormente ordenada em que as partes singulares se reúnem harmonicamente numa só unidade.”

De acordo com Nader¹²,

“[...] a formulação do Direito escrito pressupõe conteúdo e forma: o primeiro diz respeito a um composto normativo, cientificamente estudado, e o segundo trata da técnica a ser aplicada na construção do texto, de modo que este traduza as expressões exatas mediante o uso correto das palavras e expressões que o compõem.”

Segundo Mendes,¹³

“[...] há princípios constitucionais que norteiam a formulação das disposições legais, dentre eles o princípio do Estado de Direito e alguns postulados dele derivados, dos quais se podem extrair requisitos que devem orientar a elaboração de atos normativos. O princípio do Estado de Direito impõe ostentem as normas jurídicas atributos como precisão ou determinabilidade, clareza, densidade, visando possibilitar a definição de posições juridicamente protegidas e o controle da legalidade e da ação administrativa.”

A importância da linguagem na técnica legislativa pode ser aquilatada em sua justa medida, em dois excertos do Sermão da Terceira Domingo da Quaresma, o famoso Sermão da Confissão, em que o Padre Antônio Vieira¹⁴ faz uma objurgatória aos que escrevem, especialmente os legisladores, dizendo:

¹¹ FERRARA. *Interpretação e aplicação das leis*, apud Kildare Gonçalves Carvalho. *Técnica Legislativa*. 2ª ed. Belo Horizonte, Del Rey, 2001 p. 57.

¹² NADER, Paulo. *Introdução ao Estudo do Direito*. Rio de Janeiro:Forense, 1999 p. 275-87.

¹³ MENDES, Gilmar Ferreira. *Questões fundamentais de técnica legislativa*, apud Cláudia F. Rivera Bohn et alii. *Elementos de Técnica Legislativa, teoria e prática*. Sérgio A. Fabris Editor, p. 45.

¹⁴ VIEIRA, Antônio. *Sermões*. Porto: Lello & Irmãos Editores, 1951, t. 3, p. 203.

“Se perguntardes aos gramáticos donde se deriva este nome calamidade, *calamitas*, responder-vos-ão que de *calamo*. E que quer dizer *calamo*? Quer dizer *cana e pena*, porque *penas* antigamente faziam-se de certas *canas delgadas*. Esta derivação ainda é mais certa na política que na gramática. Se as *penas* de que se serve o Rei não forem *sãs*, destes *calamos* se derivarão todas as calamidades públicas, e serão veneno e enfermidade mortal da monarquia, em vez de serem saúde dela”.

Mais adiante indaga o pregador o que seria preciso para falsificar uma escritura, e responde: “Bastará mudar um nome? Bastará mudar uma palavra? Bastará mudar uma cifra? Digo que muito menos basta. Não é necessário para falsificar uma escritura mudar nomes, nem palavras, nem cifras, nem ainda letras; basta mudar um ponto e uma vírgula. Perguntaram os Controversistas se assim como na Sagrada Escritura são de fé as palavras, serão também de fé os pontos e as vírgulas? E respondem que sim, porque pontos e vírgulas determinam o sentido das palavras e variados os pontos e vírgulas, também o sentido se varia. As palavras, porque formam a significação. Os pontos e vírgulas, porque distinguem e determinam o sentido. E exemplifica:

“Chegando as santas mulheres ao sepulcro, encontram deslocada a pedra que tapava a entrada. Perguntaram então por Jesus a um anjo que ali estava postado. E ele respondeu: **surrexit, non est hic**. Ressuscitou, não está aqui. Com estas palavras diz o Evangelista que Cristo ressuscitou e com as mesmas (se se mudar a pontuação), pode dizer um herege que Cristo não ressuscitou. **Surrexit? Non, est hic**. Ressuscitou? Não, está aqui. De maneira que só com trocar pontos e vírgulas, com as mesmas palavras se diz que Cristo ressuscitou, e é fé, e com as mesmas palavras se diz que Cristo não ressuscitou, e é heresia. Vede quão arriscado ofício é o de uma pena na mão. Ofício que, com mudar um ponto ou uma vírgula, da heresia pode fazer fé e da fé heresia.”

Observa ainda o notável pregador:

“Quantos delitos se enfeitam com uma penada? Quantos merecimentos se apagam com uma risca? Quantas famas se escurecem com um borrão? Para que vejam os que escrevem de quantos danos podem ser causa, se a mão não for muito certa, se a pena não for muito aparada, se a tinta não for muito fina, se a regra não for muito direita, se o papel não for muito limpo. Eu não sei como não treme a mão a todos os ministros da pena, e muito mais àqueles que sobre os joelhos, aos pés do Rei, recebem os seus oráculos, e os interpretam e estendem. Eles são os que com um advérbio podem limitar ou ampliar fortunas; eles os que com uma cifra podem adiantar direitos e atrasar preferências; eles os que com uma palavra podem dar ou tirar peso à balança da justiça; eles os que com uma cláusula equivocada ou menos clara, podem deixar duvidoso e em questão, o que havia de ser certo e efetivo; eles, finalmente, os que dão a última forma às resoluções de que depende o ser ou o não ser de tudo.”

7. A ESTRUTURA DA LEI

Em que pese a prática secular e os princípios de há muito consagrados na doutrina, somente com o advento da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dando consequência ao parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal, foram estabelecidas regras cogentes sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis no Brasil. Suas diretrizes alcançam todos os atos normativos, estando a ela sujeitas as emendas à Constituição, as leis complementares, as leis ordinárias, as leis delegadas, as medidas provisórias, os decretos tanto legislativos quanto executivos, as resoluções e os demais atos de regulamentação expedidos pelos órgãos do Poder Executivo.

De acordo com seus preceitos, a estrutura básica da lei obedecerá a seguinte disposição: *parte preliminar*, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; *parte normativa*, compreendendo o texto das normas substantivas relacionadas com a matéria regulada, e a *parte final*, compreendendo as disposições relacionadas com as medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, e as cláusulas de vigência e de revogação, quando for o caso.

A L. C. 95/1998 define o modo como devem ser grafados e o conteúdo da epígrafe, da ementa e do preâmbulo (Arts. 4º, 5º e 6º). Dispõe sobre o conteúdo do artigo primeiro e relaciona os princípios regentes da elaboração legislativa (Art. 7º). Estabelece que a indicação da vigência da lei deverá ser expressa, de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, e da cláusula

de revogação, que deverá indicar expressamente as leis ou disposições legais revogadas (Arts. 8º e 9º). Nesse particular, as alterações introduzidas pela Lei Complementar 107, de 26 de abril de 2001, cuidaram de dispor sobre a indicação da vigência em leis que estabeleçam período de vacância entre a promulgação e a entrada em vigor. Duas são as regras postas para essa hipótese: uma, a de que, neste caso, a lei deverá conter, obrigatoriamente, dispositivo que indique o número de dias de vacância após cujo decurso ela entrará em vigor; outra, a de que, no cômputo do prazo de vacância, consideram-se tanto o *dies a quo* quanto o *dies ad quem*, fugindo assim à regra geral de contagem de prazos posta no artigo 184 do Código de Processo Civil.

Diante da obrigação de ser a cláusula de vigência expressa, é de se entender derogada a disposição do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil¹⁵. Por outro lado, ao admitir o emprego da fórmula *entra em vigor na data de sua publicação* para as leis de pequena repercussão, a Lei Complementar coloca tanto o legislador quanto o interprete diante de uma expressão imprecisa. O que é lei de pequena repercussão? Que parâmetros deverão de ser utilizados como referencial para determinar o grau de repercussão de um ato normativo? A matéria, certamente, ensejará muitas discussões e controvérsias.

Quanto à articulação, a L. C. 95/1998 incorpora princípios já assentes na doutrina e na práxis legislativa. Nesse passo, é pertinente trazer à colação a assertiva de Carneiro,¹⁶ de que “o espírito humano sempre se ocupou com a idéia de ordenar os fenômenos de certa natureza em agrupamentos homogêneos e nenhum ramo do conhecimento pode organizar-se em bases científicas enquanto não for objeto de um esforço básico de ordenamento de suas categorias e conceitos essenciais.”

No caso da elaboração de leis, o ordenamento parte do artigo que constitui a unidade básica do sistema. O artigo desdobra-se, em ordem decrescente de detalhamento, em parágrafos ou em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens, ou reúne-se para compor unidades subseqüentes, ou conjuntos de ordem progressivamente superior, conforme a amplitude da matéria legislada. Assim, o agrupamento de artigos constitui a subseção; 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. Cada conjunto é a célula originária de um novo conjunto, assim como se constitui, por sua vez, de conjuntos anteriores.

8. A REDAÇÃO DA LEI

No que concerne à redação da lei, a L. C. 95/1998, em seu artigo 11, estabelece que as disposições normativas deverão ser redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, fixando, para tanto, certas normas, quais sejam: *para que a lei seja clara*, impõe que, ressalvadas as normas que versem assuntos técnicos, nas quais deve-se utilizar a nomenclatura apropriada, usem-se as palavras e as expressões em seu sentido comum. Que se empreguem frases curtas e concisas, construídas na ordem direta, evitando-se preciosismos, neologismos e adjetivações dispensáveis. Que se busque a uniformidade do tempo verbal em todo o texto, utilizando-se preferencialmente o presente do indicativo ou o futuro simples do presente. Que a pontuação seja usada de forma cuidadosa, evitando-se abusos de caráter estilístico.

Para alcançar a *precisão*, determina que a linguagem técnica ou comum seja articulada de modo a permitir uma perfeita compreensão do objetivo da lei, e a ensejar que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que se pretende dar à norma; expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o uso de sinônimos; não empregar expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto; utilizar-se de termos que tenham sentido e significado unívoco em todo o espaço territorial em que incida a norma, evitando expressões locais ou regionais; empregar apenas siglas consagradas pelo uso, fazendo constar sempre, na primeira referência que a elas se fizer, o seu significado por extenso; e grafar por extenso as referências feitas a números e percentuais, com exceção de datas e da numeração de leis, decretos e outros instrumentos normativos.

Remitências deverão indicar expressamente o dispositivo objeto da remissão, sendo desaconselhável o uso em seu lugar de expressões tais com *anterior*, *pretérito*, *seguinte* ou equivalente.

¹⁵ Decreto-Lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942.

¹⁶ CARNEIRO, Ennor de Almeida. *Avaliação de funções - teoria e prática*. Rio de Janeiro: Ao Livro Técnico, 1970 p. 34.

A *ordem lógica* obtém-se restringindo o conteúdo de cada artigo a um único assunto, idéia ou princípio; expressando por meio de parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada na cabeça do artigo, e as exceções à regra por este estabelecida; promovendo as discriminações e enumerações por meio de incisos, alíneas e itens; reunindo em categorias de agregação (subseção, seção, capítulo, título e livro) apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei.

Tudo isso é pertinente à chamada *simplificação qualitativa*, de que nos fala Ferrara, voltada que é para a perfeição interna de texto normativo específico.

8.1. Da alteração da lei

Da simplificação qualitativa também fazem parte as regras pertinentes à introdução de alterações nos textos legais previstas no Capítulo II, Seção III, da L.C. nº 95/1998.

Três são as formas prescritas para que se alterem as leis: a) a reprodução integral em novo texto, b) a revogação parcial e, ainda, conforme o caso, c) a substituição do dispositivo a ser alterado no próprio texto a ser modificado, ou d) o acréscimo de novo dispositivo. A reprodução integral é recomendada na hipótese de a alteração ser ampla, considerável, no dizer do legislador; em outras palavras: quando ela implicar a modificação quase integral do texto em vigor, de modo que pouco sobre de sua versão original. Parece fora de dúvida que o termo *revogação* é de ser tomado na acepção de *derrogação*, já que o outro significado que assume no linguajar técnico jurídico, o de *ab-rogação*, não se ajusta à hipótese de que se trata. A idéia de alteração implica atualização, ajuste, *aggiornamento* da lei que, modificada, continua compondo o sistema normativo.

Derrogação, esclarece o sempre lembrado De Plácido e Silva¹⁷, é “vocábulo especialmente empregado para indicar a revogação parcial de uma lei ou de um regulamento. Já era esta a compreensão dos romanos, pelo conceito de Modestino: *Derrogatur legi cum pars detrahitur*. A derrogação da lei é extração de parte ou porção dela. E assim se difere da ab-rogação, que é a revogação ou anulação de seu todo.”

Quando a alteração de uma lei ou regulamento implicar a substituição de algum de seus dispositivos ou na inclusão de novo, devem-se observar certas regras (L.C. 95/1998, art. 12, III). No caso de *substituição*, mantém-se a numeração do dispositivo alterado. No de *inclusão*, é vedada a renumeração quer de artigos, quer das unidades de ordem progressivamente superior por eles formadas, tais como subseção, seção, capítulo, título, livro ou parte, devendo, no caso, ser utilizado o mesmo número do artigo ou da unidade de aglutinação imediatamente anterior, seguido de tantas letras maiúsculas, em ordem alfabética, quantas forem necessárias para identificar os acréscimos. Tampouco é permitido aproveitar a numeração de dispositivo derogado, vetado, declarado inconstitucional pelo STF ou que tiver sua execução suspensa pelo Senado Federal em vista de decisão do STF. Nesse caso a lei alterada manterá o número do dispositivo, acrescido, conforme o caso, da expressão: *revogado, vetado, declarado inconstitucional em controle concentrado pelo STF, ou execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do artigo 52, X da Constituição Federal*.

É admitida a reordenação das unidades em que se desdobra o artigo, isto é dos parágrafos, incisos, alíneas e itens, devendo o dispositivo assim modificado ser identificado uma única vez, ao final, com as letras NR¹⁸, colocadas entre parênteses.

8.2. Da consolidação das leis

Consolidar implica reunir, ordenar, sistematizar em um único corpo normativo as leis que compõem determinado sistema. Trata-se, como se vê, da *simplificação quantitativa* a que refere Ferrara.

A consolidação das leis federais, dispõe o artigo 13 da L.C. 95/1998, alterado pela de número 107/2001, far-se-á mediante a reunião em códigos e consolidações integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. Consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se for-

¹⁷ DE PLÁCIDO E SILVA. *Vocabulário Jurídico*. Forense, São Paulo, 1975, t. 2, p. 504.

¹⁸ Nova redação.

malmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação de seu alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados (L. C. 95/1998, art. 13 § 1º).

O parágrafo segundo do mesmo dispositivo define as condutas franqueadas ao legislador na formulação dos projetos de lei de consolidação, objetivando assegurar a qualidade do material normativo a ser com ela obtido, especialmente no que diz respeito à sua clareza, consistência e coerência interna. Assim, permite-se que ele altere a estrutura do texto legal base introduzindo novas divisões; mude a posição dos artigos consolidados e altere-lhes a numeração; junte disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; atualize a denominação de órgãos e entidades da administração pública; modifique a redação mediante a substituição de termos antiquados e modos de expressão ultrapassados; atualize o valor de penas pecuniárias com base em indexação-padrão; elimine ambigüidades; busque a uniformização terminológica do texto; suprima disposições formalmente declaradas inconstitucionais; indique dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal, e dê por expressamente revogados dispositivos que o tenham sido implicitamente por leis posteriores. Nos três últimos casos, ou seja: no de *supressão de disposições formalmente declaradas inconstitucionais*; no de *indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal*, e no de *declaração expressa da revogação de dispositivos que o tenham sido implicitamente por leis posteriores*, a providência haverá que ser justificada, e indicadas as fontes de informação que lhe serviram de fundamento (L.C. 95/1998, art 13 § 3º).

O processo de consolidação poderá ser levado a efeito tanto pelo Poder Executivo quanto Legislativo, mediante levantamento da legislação federal em vigor e formulação de projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados por afinidade, pertinência ou conexão, com indicação dos diplomas legais ou preceitos expressa ou implicitamente revogados.

A Câmara dos Deputados e o Senado Federal apreciarão os projetos de lei de consolidação mediante procedimento simplificado, na forma de seus respectivos Regimentos Internos.

Cumpra à Mesa do Congresso Nacional promover, na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a atualização da Consolidação das Leis Federais Brasileiras, mediante a incorporação às coletâneas que a integram das emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

Do mesmo modo, no âmbito do Poder Executivo Federal, órgãos da administração direta e entidades da indireta deverão efetuar a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor relacionados às respectivas esferas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os publicará após examiná-los e reuni-los em coletânea.

A atualização da consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores far-se-á a cada quadriênio, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial.

9. CONCLUSÃO

Em razão da simetria que caracteriza o sistema constitucional brasileiro, as regras postas na L. C. 95/1998, com as alterações introduzidas pela L. C. 107/2001, inclusive aquelas que tratam da consolidação das leis e outros atos normativos aplicam-se, *mutatis mutandis*, a Estados e Municípios.

Em que pesem os prazos assinados na L.C. 95/1998, até o momento em que foram produzidas estas notas ainda não havia sido publicada a Consolidação da Legislação Federal. O processo, entretanto, vem sendo desenvolvido, tendo sido encaminhados ao Poder Legislativo, a partir de 2000, oito projetos de lei voltados para esse objetivo.¹⁹

Tratando-se de um projeto ciclópico, dada a grande quantidade de material a ser estudada, (estima-se que no Brasil haja cerca de um milhão de leis em vigor), teme-se que a ele não se dê seguimento, prevalecendo o vezo nacional de não dar conseqüência a certas leis que, em razão disso, permanecem no

¹⁹ Projetos de lei nºs 3.757 e 3.990/ 2000, 4.000, 4.202, 4.489, 4.490, 4.653 e 4.944/2001.

papel vítimas tanto do menoscabo e da inércia das autoridades de todos os níveis e Poderes, quanto do esquecimento dos cidadãos. Essa impressão é reforçada quando se verificam as alterações introduzidas pela L.C. 107/2001 no artigo 14 de sua congênere de nº 95/1998, que trata dos procedimentos para consolidação das leis.

A menção genérica feita aos Poderes Executivo e Legislativo torna difusa a responsabilidade antes específica dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República, dos Ministérios e dos entes da administração indireta, pelo exame, triagem e seleção das leis a serem consolidadas em seus respectivos âmbitos. Isto certamente favorecerá a prática do chamado *jogo de empurra*, da transferência de responsabilidades. Afinal, o que compete a todos termina por não ser encargo de ninguém.

Para o Executivo, parece melhor que o cidadão continue a braços com uma parafernália inextricável de leis e regulamentos que dificultam o conhecimento e a busca de seus direitos, que muni-lo de uma consolidação, instrumento capaz de despertá-lo para o pleno exercício da cidadania e, em conseqüência, levá-lo a, de forma mais efetiva, reivindicar direitos.

O Decreto Federal nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999, pormenoriza as regras para a redação dos atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo. Seus ditames, ao contrário daqueles postos na Leis Complementares 95/1998 e 107/2001, de alcance nacional, restringem-se ao âmbito do Governo Federal, somente se aplicando aos Estados e Municípios que eventualmente venham a incorporá-los às respectivas legislações. Este é o caso de Alagoas, que, por meio do Decreto nº 38.453, de 03 de julho de 2000, passou a adotá-los na esfera do Poder Executivo.

A iniciativa é salutar, especialmente em vista de impor aos administradores públicos uma disciplina rígida e um método para propor e formular atos normativos que, se judiciosamente observada, certamente irá inibir a produção indiscriminada de leis e outros atos normativos. Isso dá a nós, cidadãos, a esperança de que os administradores públicos, tendo agora que justificar de forma minuciosa cada uma de suas proposições antes de formulá-las, superem a postura que é da maioria deles, de pretender resolver os problemas com que se deparam apenas mediante a produção de atos normativos.

Espera-se que, adotada a nova prática, aos poucos perca prestígio a idéia de que é mais fácil legislar que cumprir e fazer cumprir as leis.