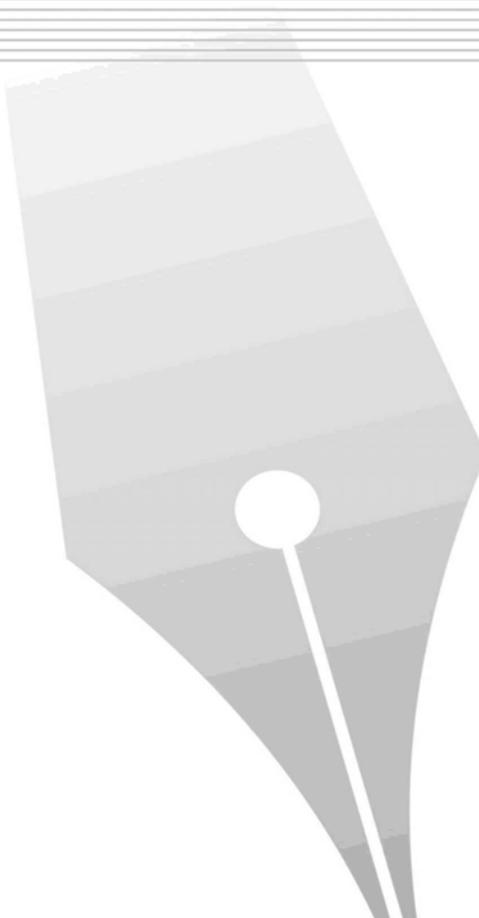


Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



**ANÁLISE DE JURIDICIDADE DE
PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS**

Luciano Henrique da Silva Oliveira

Textos para Discussão

151

Agosto/2014

SENADO FEDERAL

DIRETORIA GERAL

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Diretor Geral

SECRETARIA GERAL DA MESA

Luiz Fernando Bandeira de Mello Filho – Secretário Geral

CONSULTORIA LEGISLATIVA

Paulo Fernando Mohn e Souza – Consultor-Geral

NÚCLEO DE ESTUDOS E PESQUISAS

Fernando B. Meneguim – Consultor-Geral Adjunto

O conteúdo deste trabalho é de responsabilidade dos autores e não representa posicionamento oficial do Senado Federal.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

Como citar este texto:

OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 11 ago. 2014.

Núcleo de Estudos e Pesquisas
da Consultoria Legislativa



Conforme o Ato da Comissão Diretora nº 14, de 2013, compete ao Núcleo de Estudos e Pesquisas da Consultoria Legislativa elaborar análises e estudos técnicos, promover a publicação de textos para discussão contendo o resultado dos trabalhos, sem prejuízo de outras formas de divulgação, bem como executar e coordenar debates, seminários e eventos técnico-acadêmicos, de forma que todas essas competências, no âmbito do assessoramento legislativo, contribuam para a formulação, implementação e avaliação da legislação e das políticas públicas discutidas no Congresso Nacional.

Contato:

conlegestudos@senado.leg.br

URL: www.senado.leg.br/estudos

ISSN 1983-0645

ANÁLISE DE JURIDICIDADE DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

RESUMO

O presente trabalho trata da análise de juridicidade das proposições legislativas feita pelo Parlamento, durante o processo de elaboração das leis. Após apresentar os conceitos de proposição e de juridicidade, analisa os principais aspectos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa que devem ser verificados no exame de admissibilidade das proposições. Investiga ainda as competências dos órgãos parlamentares para esse exame e as regras regimentais das Casas do Congresso Nacional sobre o assunto. Alerta ainda para a importância da existência de uma rigorosa análise de juridicidade das proposições, para que o Legislativo possa cumprir com excelência sua missão constitucional e entregar à sociedade leis de qualidade e que efetivamente promovam a paz, a isonomia e a justiça social.

PALAVRAS-CHAVE: Proposições legislativas. Processo Legislativo. Admissibilidade. Constitucionalidade. Juridicidade. Regimentalidade. Técnica legislativa. Comissões.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	5
2	PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS	7
2.1	CONCEITO.....	7
2.2	MEDIDAS PROVISÓRIAS	8
3	JURIDICIDADE.....	8
3.1	CONCEITO.....	8
3.2	CONSTITUCIONALIDADE	10
3.3	REGIMENTALIDADE	19
3.4	JURIDICIDADE EM SENTIDO ESTRITO	23
3.4.1	ATRIBUTOS DA LEI	23
3.4.1.1	NOVIDADE.....	24
3.4.1.2	GENERALIDADE.....	26
3.4.1.3	ABSTRATIVIDADE.....	27
3.4.1.4	IMPERATIVIDADE E COERCIBILIDADE.....	30
3.4.2	LEGALIDADE	33
3.4.3	ADERÊNCIA AOS PRINCÍPIOS JURÍDICOS	35
3.4.3.1	PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO.....	36
3.4.3.2	PRINCÍPIOS ESPECÍFICOS DA MATÉRIA EM ANÁLISE.....	38
3.4.4	TÉCNICA LEGISLATIVA	39
3.4.4.1	A LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998	42
3.4.5	OUTROS ASPECTOS DE JURIDICIDADE.....	55
3.4.5.1	ORGANICIDADE DO SISTEMA JURÍDICO.....	55
3.4.5.2	NECESSIDADE DA ESPÉCIE LEGISLATIVA	58
3.4.5.3	EFETIVIDADE DA LEI	59
4	ANÁLISE DE JURIDICIDADE DE PROPOSIÇÕES PELO LEGISLATIVO.....	61
4.1	ADMISSIBILIDADE DAS PROPOSIÇÕES	61
4.2	COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS.....	62
4.2.1	COMISSÕES.....	62
4.2.1.1	COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA	62
4.2.1.2	DEMAIS COMISSÕES	63
4.2.2	PLENÁRIO.....	64
4.3	REGRAS REGIMENTAIS NA ESFERA FEDERAL.....	64
4.3.1	REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS	64
4.3.2	REGIMENTO INTERNO DO SENADO FEDERAL	68
4.3.3	REGIMENTO COMUM DO CONGRESSO NACIONAL	74
5	CONCLUSÕES.....	80
	REFERÊNCIAS	84

ANÁLISE DE JURIDICIDADE DE PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

Luciano Henrique da Silva Oliveira¹

1 INTRODUÇÃO

“Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As consequências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis.”
(Victor Nunes Leal²)

O presente artigo analisa os principais aspectos de juridicidade das proposições legislativas que devem ser analisados pelo Parlamento durante o processo de elaboração das leis³. Trata-se de assunto de grande importância, pois são as leis que determinam as regras de conduta a serem obrigatoriamente observadas pela sociedade, de maneira que o convívio social é diretamente influenciado pela qualidade das normas jurídicas produzidas.

Leis ambíguas, obscuras, incoerentes, contraditórias umas com as outras ou juridicamente inválidas ou viciadas geram transtornos à população, pois, em vez de conduzirem e pacificarem as relações humanas, tendem a promover a discórdia e o aumento dos conflitos judiciais, em sentido oposto ao alcance do objetivo maior do Direito: a paz e a harmonia sociais. NADER⁴ ensina que o conhecimento do Direito não decorre da simples existência das normas jurídicas, pois um texto de lei mal elaborado, longe de ser esclarecedor, gera dúvidas nas pessoas quanto ao ordenamento vigente.

¹ Consultor Legislativo do Senado Federal, na área de Direito Constitucional, Administrativo, Eleitoral e Processo Legislativo. E-mail: lucianoh@senado.leg.br.

² LEAL, Victor Nunes. **Técnica Legislativa**. In: **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960, p. 8.

³ Entenda-se o termo “lei” aqui em sentido amplo, englobando as espécies legislativas previstas no art. 59 da Constituição da República.

⁴ NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 124.

Uma adequada análise das proposições legislativas, registrada por escrito durante o processo legislativo, é importante também por servir, futuramente, como fonte de interpretação histórica e teleológica para os operadores do Direito. Nesse sentido, MAXIMILIANO⁵ cita os pareceres das Comissões parlamentares como fator histórico de exegese das normas legais.

O controle de juridicidade das proposições feito pelo Parlamento possui caráter **preventivo**, pois é realizado antes que a matéria se transforme em norma jurídica. Possui ainda, conforme anota BULOS⁶, natureza **política**, pois, além de ser realizado por órgão não pertencente ao Poder Judiciário, não representa exercício da atividade jurisdicional, mas da **atividade legislativa**. Por isso, tal controle é marcado por larga **discricionariedade** e extremamente influenciado por **interesses políticos** diversos, os quais, muitas vezes, prevalecem – infelizmente – sobre os aspectos técnico-jurídicos que deveriam nortear o exame de admissibilidade das proposições.

Desse modo, o presente trabalho pretende, por meio da apresentação **de critérios técnicos objetivos** para a análise de juridicidade das proposições, não apenas **auxiliar** os que lidam com o processo legislativo, bem como os estudiosos que se debruçam sobre o tema, a contribuir para a produção de normas legais livres de vícios jurídicos e ambiguidades, mas também **conscientizar** esses atores da importância de se promover uma rigorosa análise de juridicidade das proposições, no intuito de que o Poder Legislativo possa, cada vez mais, entregar à sociedade leis de qualidade e que não gerem, no momento de sua aplicação, contendas nas relações pessoais, inclusive, em certos casos, consolidando, pela via legislativa, os avanços sociais muitas vezes reconhecidos apenas tardiamente pelo Poder Judiciário.

Como destaca LEAL⁷, urge que os juristas mais qualificados procurem sistematizar os preceitos recomendáveis para a elaboração das leis, pois, quanto mais disseminados estiverem tais ensinamentos, maior probabilidade haverá de possuímos leis bem feitas.

⁵ MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 115.

⁶ BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 186.

⁷ LEAL, Victor Nunes. **Ob. cit.**, p. 9.

2 PROPOSIÇÕES LEGISLATIVAS

2.1 CONCEITO

FARHAT⁸ define **proposição** como qualquer matéria submetida à deliberação do Congresso Nacional, de suas Casas ou Comissões. Podemos estender tal definição como a matéria sujeita à deliberação de qualquer Casa legislativa, em todas as unidades da Federação.

As principais **proposições legislativas** são as que se destinam a originar normas jurídicas constitucionais ou legais, como as **propostas de emendas à Constituição (PECs)**, as quais, uma vez aprovadas pelo Legislativo, originam as **emendas constitucionais**; e os **projetos**, que, aprovados, dão origem às **leis**, aos **decretos legislativos** e às **resoluções**. É importante ressaltar, por outro lado, que nem toda proposição legislativa se destina a se transformar em norma jurídica.

O art. 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), após definir proposição como toda matéria sujeita à deliberação da Câmara, elenca como espécies de proposições: a **PEC**, o **projeto**, a **emenda**, a **indicação**, o **requerimento**, o **recurso**, o **parecer** e a **proposta de fiscalização e controle (PFC)**. Vale ressaltar que o projeto pode ser de lei (ordinária ou complementar), de decreto legislativo ou de resolução.

Por sua vez, o art. 211 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF) apresenta como proposições: as **PECs**, os **projetos**, os **requerimentos**, as **indicações**, os **pareceres** e as **emendas**. A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania do Senado Federal, por meio do Parecer nº 252, de 1990, concluiu que esse rol do art. 211 não é exaustivo, sendo uma proposição não prevista ali, por exemplo, a **mensagem** do Presidente da República referente à outorga ou renovação de concessão, permissão e autorização de serviço de radiodifusão sonora ou de sons e imagens (art. 223 da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/1988). Outro exemplo é a **PFC**, que, no RISF, consta do art. 102-B.

Conforme dito, as **PECs** e os **projetos** são as proposições cuja finalidade é dar origem a normas jurídicas e é sobre elas que nos deteremos ao longo deste trabalho. Além disso, as **emendas** devem também passar por uma apurada análise de

⁸ FARHAT, Saïd. **Dicionário Parlamentar e Político – o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996, p. 819.

juridicidade, pois elas são proposições acessórias às PECs e aos projetos (proposições principais), destinadas a modificá-los. As demais proposições possuem finalidades diversas⁹.

2.2 MEDIDAS PROVISÓRIAS

Conforme o art. 62 da CRFB/1988, as **medidas provisórias** são atos com força de lei editados pelo Presidente da República em caso de relevância e urgência. Uma vez editadas, as medidas provisórias são submetidas de imediato ao Congresso Nacional pelo chefe do Executivo, para que o Parlamento delibere sobre elas.

Uma peculiaridade da medida provisória (MP) é que, apesar de possuir eficácia desde a sua edição¹⁰, ela também é submetida à apreciação do Legislativo, que decide se a matéria deve ser definitivamente aprovada e transformada em lei ordinária, com ou sem modificações decorrentes de emendas parlamentares, ou se deve ser rejeitada. Nota-se, assim, o **caráter dúplice** desse ato, de norma em vigor e de proposição legislativa.

3 JURIDICIDADE

3.1 CONCEITO

Juridicidade é a **conformidade ao Direito**. Dizemos que uma matéria é jurídica, ou possui juridicidade, se sua forma e conteúdo estão em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. Caso não haja tal conformidade, a matéria é dita injurídica ou antijurídica.

⁹ As **indicações** são hoje utilizadas pelos parlamentares para apresentar aos órgãos públicos sugestões de medidas de interesse público a serem adotadas (Câmara dos Deputados) ou para sugerir que determinado assunto seja objeto de providência ou estudo pelo órgão competente da própria Casa legislativa, para seu esclarecimento ou a formulação de proposição (Senado Federal); as **PFCs** destinam-se à realização de fiscalizações da Administração Pública pelo Legislativo; os **pareceres** são utilizados pelas Comissões para se pronunciarem sobre matérias sujeitas a seu estudo, inclusive outras proposições; os **requerimentos** servem para apresentação de solicitações dos parlamentares sobre variados assuntos (ex.: retirada de proposição de pauta, adiamento de discussão ou votação, urgência para determinada matéria etc.); e os **recursos** são utilizados pelos parlamentares para solicitarem a modificação de decisões tomadas no âmbito da Casa.

¹⁰ Nesse sentido, a Medida Provisória é relacionada como espécie legislativa no art. 59, V, da Carta Magna.

FARHAT¹¹ destaca que a juridicidade representa condição de **admissibilidade** da tramitação das proposições legislativas. Examinar a admissibilidade de uma proposição significa apreciar-lhe certos **aspectos preliminares** que devem anteceder lógica e cronologicamente sua análise de fundo, esta relativa à conveniência política de aprovação de seu conteúdo (análise de **mérito**). As condições de admissibilidade representam, assim, **questões formais** das proposições legislativas que devem ser atendidas antes que seu aspecto material seja submetido à deliberação do Parlamento. Não cumpridas essas preliminares, deve-se, por imposição jurídica, inadmitir a matéria, sem efetuar seu exame de mérito.

A juridicidade é conceito que amplia a tradicional noção de legalidade, entendida esta como a conformidade às **regras jurídicas positivas**. Conforme ensina MORAES¹², a noção de juridicidade exige que a produção dos atos do poder público observe não só as regras jurídicas, mas também os **princípios gerais de Direito** previstos explícita ou implicitamente na Constituição.

Adotaremos neste trabalho o critério de que a **juridicidade em sentido amplo** (*lato sensu*) de uma proposição engloba: sua conformidade com a Constituição Federal, conhecida como **constitucionalidade**; sua consonância com o Regimento da Casa legislativa onde tramita, chamada de **regimentalidade**; e sua observância aos demais aspectos jurídicos, que chamaremos de **juridicidade em sentido estrito** (*stricto sensu*), como a presença dos **atributos da norma legal** (que veremos adiante), a **legalidade**¹³ (conformidade às leis em vigor) e a aderência aos **princípios jurídicos**. Enquadraremos também a **técnica legislativa**¹⁴ na juridicidade em sentido estrito, em função de haver hoje lei específica que dispõe sobre tal assunto: a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998¹⁵. Sintetizamos toda essa classificação no quadro abaixo.

¹¹ FARHAT, Saïd. **Ob. cit.**, p. 544.

¹² MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 30.

¹³ Adotamos aqui o sentido **estrito** de legalidade, ou seja, de conformidade às leis de modo geral. Por outro lado, em sentido **amplo**, a legalidade identifica-se com o conceito de juridicidade *lato sensu*, isto é, de conformidade a todo o Direito.

¹⁴ Pode-se definir a técnica legislativa como o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a vontade do legislador.

¹⁵ 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.

JURIDICIDADE EM SENTIDO AMPLO

Constitucionalidade	Conformidade à Constituição
Regimentalidade	Conformidade ao Regimento
Juridicidade em sentido estrito	Presença dos atributos da lei
	Legalidade (conformidade às leis)
	Conformidade aos princípios jurídicos
	Técnica legislativa
	Outros aspectos de juridicidade

3.2 CONSTITUCIONALIDADE

Constitucionalidade é a consonância de determinada matéria à **Constituição**. Na esfera federal, o parâmetro de controle de constitucionalidade é a **CRFB/1988**; nos processos legislativos estadual e municipal, a respectiva **Constituição Estadual** figura também como parâmetro de controle das respectivas proposições legislativas.

No Distrito Federal (DF), a conformidade das proposições à **Lei Orgânica distrital** pode ser também classificada como constitucionalidade. Segundo MENDES, COELHO e BRANCO¹⁶, em posição adotada pelo Supremo Tribunal Federal (STF)¹⁷, a Lei Orgânica do DF possui natureza de Constituição local, tendo em vista a autonomia política que a Carta Magna atribui a esse ente federativo.^{18 19}

Em relação ao processo de formação das leis municipais, há controvérsias quanto a denominar ou não de constitucionalidade a consonância das proposições à **Lei Orgânica do Município**, uma vez que a doutrina se divide quanto à natureza jurídica dessa especial norma, prevista no art. 29 da CRFB/1988. SILVA²⁰ a define como uma espécie de Constituição Municipal, posição compartilhada por MEIRELLES²¹ e

¹⁶ MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 1502.

¹⁷ RE 599633 AgR-AgR/DF, RE 577025/DF.

¹⁸ Não obstante, anote-se a posição contrária de BULOS, para quem é inapropriado falar em poder constituinte do Distrito Federal (BULOS, Uadi Lammêgo. **Ob. cit.**, p. 510).

¹⁹ Corroborando a tese da natureza constitucional da Lei Orgânica do DF, o art. 8º, I, *n e o*, da Lei nº 11.697, de 13 de junho de 2008, que dispõe sobre a organização judiciária do Distrito Federal e dos Territórios, atribui competência ao Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios (TJDFT) para processar e julgar originariamente a ação direta de inconstitucionalidade e a ação declaratória de constitucionalidade de lei ou ato normativo do DF em face de sua Lei Orgânica.

²⁰ SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 623.

²¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 85.

FERRARI²². Já BULOS²³ entende como exagero falar em poder constituinte municipal, em consonância com a opinião de JAMPAULO JÚNIOR²⁴, que defende que a Lei Orgânica Municipal não possui o *status* de Constituição. Adotando-se a corrente de que essa Lei **não** tem natureza de Constituição Municipal, a verificação da aderência das proposições legislativas locais a seus preceitos representará uma análise de **legalidade**, conforme comentaremos adiante.

É importante destacar que um vício de inconstitucionalidade representa problema grave em uma proposição, pois, se não sanado durante o processo legislativo, acarretará o surgimento de uma norma jurídica contrária à Constituição e, por isso, sujeita a ser invalidada. Um projeto de lei eivado de inconstitucionalidade, por exemplo, poderá nem mesmo vir a se transformar em lei, por estar sujeito ao chamado **veto jurídico** do chefe do Executivo, por razões de inconstitucionalidade (art. 66, § 1º, CRFB/1988). E, ainda que o projeto seja sancionado, a futura lei poderá ser atacada futuramente em sede de controle abstrato de constitucionalidade, no Supremo Tribunal Federal, no caso de incompatibilidade com a Carta da República (art. 102, I, *a*, e § 1º, CRFB/1988)²⁵; ou nos Tribunais de Justiça, se se tratar de lei estadual ou municipal contrária à respectiva Constituição Estadual ou, em relação às leis do DF, à sua Lei Orgânica (art. 125, § 2º, CRFB/1988).

A constitucionalidade de uma proposição deve ser verificada tanto em seu aspecto **formal**, em relação às **regras do processo legislativo** e às **competências** para dispor sobre a matéria; quanto em sua face **material**, tendo em vista o **conteúdo** da proposição.

A análise **formal** deve verificar, por exemplo, o órgão ou agente detentor da **iniciativa da proposição**, a **competência do ente político** para analisar a matéria e a **espécie legislativa adequada** para veicular o assunto. Nesse sentido, seria inconstitucional, por exemplo, por vício de iniciativa, um projeto de lei apresentado por parlamentar sobre militares das Forças Armadas, pois a matéria é de iniciativa privativa

²² FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005, pp. 109-110.

²³ BULOS, Uadi Lammêgo. **Ob. cit.**, p. 386.

²⁴ JAMPAULO JÚNIOR, João. **O Processo Legislativo Municipal**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009, p. 57.

²⁵ São ações previstas na Carta Magna para o controle abstrato de constitucionalidade das normas, tendo por parâmetro de controle a própria CRFB/1988: no art. 102, I, *a*, a ação direta de inconstitucionalidade (ADI) e a ação declaratória de constitucionalidade (ADC); e, no art. 102, § 1º, a arguição de descumprimento de preceito fundamental (ADPF).

do Presidente da República (art. 61, § 1º, II, *f*, da CRFB/1988). Do mesmo modo, contrariaria a Carta Magna um projeto federal sobre transporte coletivo urbano, matéria reservada à competência dos municípios (art. 30, V, CRFB/1988). O mesmo ocorreria com um projeto de lei ordinária que pretendesse criar uma Comissão do Congresso Nacional e dispor sobre seu funcionamento, pois a espécie legislativa adequada para tal assunto é a resolução²⁶ (art. 51, IV; art. 52, XIII; art. 58, *caput*; todos da CRFB/1988).

Outro caso de exame formal de constitucionalidade seria investigar se determinado projeto de lei não possui matéria constante de outro projeto rejeitado na mesma sessão legislativa, sem que tenha havido proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional para sua tramitação (art. 67 da CRFB/1988). O desrespeito a essa regra ofenderia as formalidades do processo legislativo constitucionalmente estabelecido.

Um exemplo interessante de proposição com vício formal de inconstitucionalidade, especialmente quando de autoria parlamentar, é o chamado **projeto de lei autorizativa**, isto é, aquele que apenas autoriza outro Poder, em geral o Executivo, a exercer competência sua já prevista constitucionalmente (ex.: projeto que autoriza o Executivo a enviar ao Congresso Nacional outro projeto que vise à criação de um novo Ministério)^{27 28}. Uma lei com tal teor será contrária à Constituição, conforme

²⁶ Não obstante, o art. 6º da Lei nº 9.883, de 7 de dezembro de 1999, que institui o Sistema Brasileiro de Inteligência, prevê que o Congresso Nacional editará ato para criar e regular o funcionamento de um órgão de controle externo da atividade de inteligência, definindo vários de seus componentes. Uma regra de lei ordinária que disponha que o Congresso criará um órgão de sua estrutura é comando de natureza meramente **autorizativa**, pois o Parlamento já extrai essa competência diretamente do art. 58, *caput*, da Carta Magna. Conforme será mencionado adiante no texto, o STF entende que é inconstitucional uma norma de iniciativa de um Poder (vale frisar que a Lei nº 9.883, de 1999, foi de autoria do Executivo) que apenas autoriza outro a exercer competência sua já prevista na Lei Maior. Além disso, a previsão da composição de um órgão do Congresso Nacional em lei ordinária também contraria o *caput* do art. 58 da CRFB/1988 sob outra ótica: tal dispositivo reza que as Comissões do Legislativo devem ser constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação (portanto, uma resolução, não uma lei ordinária). De qualquer forma, o Congresso Nacional, aceitando a sugestão da Lei nº 9.883, de 1999, decidiu criar, por meio da Resolução nº 2, de 2013-CN, a Comissão Mista de Controle das Atividades de Inteligência (CCAI), cuja composição engloba os agentes previstos no art. 6º da referida Lei.

²⁷ Não se confunda o tipo de lei autorizativa de que aqui se fala com aquele que representa **ato-condição** para a prática de algum ato pelo Executivo, como a autorização legislativa para a instituição de empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação pública (art. 37, XIX, da CRFB/1988); ou o exigido para a alienação de bens imóveis da administração direta, autárquica e fundacional (art. 17, I, da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993). Nesses casos, a lei autorizativa é legítima, por expressa previsão constitucional ou legal. É certo, por outro lado, que, mesmo em tais hipóteses, o Poder Executivo não está obrigado a realizar o ato que a lei lhe autoriza, conforme já decidiu o Supremo Tribunal Federal (RMS 21769/DF).

entendimento do STF, que já decidiu, na ADI 3176/AP²⁹, que é inconstitucional a lei de iniciativa parlamentar que autorize o Executivo a conceder vantagem pecuniária a servidores públicos.

Outra análise formal a ser feita é a comparação entre um projeto de lei ordinária e uma lei complementar em vigor. Quanto a esse ponto, vale lembrar que o STF já decidiu³⁰ que inexistente hierarquia entre lei ordinária e lei complementar, havendo apenas, na verdade, uma distribuição constitucional de matérias entre as espécies legais. Desse modo, em que pese às divergências doutrinárias, a posição mais consonante com o que entende nossa Suprema Corte é que a eventual incongruência do teor de um projeto de lei ordinária com uma lei complementar vigente representará um problema de **inconstitucionalidade**, não de ilegalidade, tendo em vista que ambas as espécies legislativas têm seu **fundamento de validade** na Carta Magna, a qual delimita o âmbito material de cada espécie legislativa³¹. Nesse caso, será preciso investigar qual norma é competente para regular o assunto: a lei ordinária ou a complementar. No primeiro caso, o projeto de lei ordinária será legítimo e poderá ser aprovado pelo Parlamento, estando

²⁸ Em consonância com tal entendimento, o art. 10 do Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que regulamenta a Lei Complementar nº 95, de 1998, no âmbito do Executivo federal, dispõe que o projeto de lei não estabelecerá autorização legislativa pura ou incondicionada.

²⁹ Nessa ação, o Relator, Ministro Cezar Peluso, cujo voto foi acatado de forma unânime pelo Tribunal Pleno, fundamentou-se nos seguintes argumentos: 1) o caráter autorizativo da lei não elimina sua inconstitucionalidade formal, por ofensa à iniciativa privativa do chefe do Executivo; 2) a alegação de não usurpação de competência pelo Legislativo, dado o caráter meramente autorizativo da lei, não se sustenta, sob pena de subversão da disciplina constitucional de separação dos Poderes e insulto ao art. 2º da Constituição; 3) a declaração de inconstitucionalidade faz-se necessária para evitar que se consolide o entendimento de que as leis que autorizam aquilo que não podem autorizar possam existir e vigor. Em conclusão, o Relator citou ainda em seu voto a Súmula nº 1, da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, a qual expressa que “projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”.

³⁰ AI 702533 AgR/RJ, RE 348605 ED/SC.

³¹ No Direito Tributário, esse confronto entre lei ordinária e lei complementar ganha contornos mais polêmicos. Nos termos do art. 146, III, da CRFB/1988, cabe à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, papel hoje cumprido pela Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional – CTN), recepcionada pelo atual ordenamento constitucional com força de lei complementar. Por outro lado, o art. 150, I, da Constituição, reza que é vedado aos entes federativos exigir ou aumentar tributo sem lei que o estabeleça (princípio da legalidade tributária). Desse modo, os tributos devem ser instituídos por lei, em geral, ordinária do respectivo ente político, a qual deve ser compatível com as normas gerais previstas no CTN. Tendo em vista esse cenário, há entre os tributaristas a discussão quanto à natureza da injuridicidade de uma lei tributária que contrarie o CTN, se seria uma ilegalidade ou uma inconstitucionalidade. Não obstante, o STF já decidiu (RE 84994/SP) que a incompatibilidade entre lei tributária estadual e o CTN é uma **inconstitucionalidade**, não uma ilegalidade, tendo em vista que ambas as leis tem por base a Carta Magna, que determina tanto a edição da lei complementar de normas gerais, como das leis ordinárias que criam tributos.

o problema de inconstitucionalidade na lei complementar em vigor³²; no segundo caso, a proposição deverá ser rejeitada (na verdade, inadmitida) e arquivada, por ser contrária à Carta Magna.

Por outro lado, nossa Corte Máxima já decidiu³³ que **não há** inconstitucionalidade no fato de uma lei complementar tratar de assunto de lei ordinária, caso em que a lei será apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária. Tal situação geralmente pode ocorrer em duas hipóteses: a lei complementar é anterior à CRFB/1988 e foi recepcionada com *status* de lei ordinária; ou a lei complementar foi editada após a nova Lei Magna, mas tratando de assunto de lei ordinária. Esse segundo caso pode até ser feito legitimamente, por exemplo, quando é preciso modificar determinada matéria regulada em Lei Complementar, mas que também possui regras correlatas em lei ordinária, caso em que, por questão de **economia processual**, se apresenta um único projeto de lei complementar para atualizar o assunto em todos os diplomas³⁴. Nesse caso, porém, os dispositivos próprios de lei ordinária tratados em lei complementar poderão ser alterados posteriormente por nova lei ordinária, se necessário³⁵.

Fora das hipóteses acima, deve-se evitar veicular em projeto de lei complementar assunto de lei ordinária, por questões de adequação da espécie legislativa e também de celeridade e eficiência legislativa, já que a aprovação de um projeto de lei complementar exige quórum qualificado, sendo, portanto, mais dificultosa. Não obstante, se tal hipótese vier a ocorrer, segundo a atual visão do STF, a lei complementar gerada será constitucional, porém com *status* de lei ordinária³⁶.

Também a eventual incongruência entre uma proposição legislativa estadual e uma lei federal em vigor – ou entre uma proposição municipal e uma lei estadual ou

³² A eventual declaração de inconstitucionalidade da lei complementar, neste caso, deverá ocorrer pelos instrumentos jurídicos competentes para tanto, a exemplo da ação direta de inconstitucionalidade (ADI), prevista no art. 102, I, *a*, da CRFB/1988, a ser ajuizada por um de seus legitimados, relacionados no art. 103 da Lei Maior.

³³ AI 702533 AgR/RJ, RE 677589 AgR-ED/SP, RE 377457/PR, ADC 1.

³⁴ Um exemplo é a Lei Complementar nº 128, de 19 de dezembro de 2008, que altera a Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006; a Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991; a Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991; a Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002 (Código Civil); e a Lei nº 8.029, de 12 de abril de 1990.

³⁵ Por exemplo, a Lei nº 12.792, de 28 de março de 2013, alterou os arts. 2º, 76 e 85-A da Lei Complementar nº 123, de 2006, dispositivos que tratavam de matéria própria de lei ordinária.

³⁶ Veremos adiante no texto que a adoção de uma espécie legislativa de rito de elaboração mais complexo, quando seria suficiente uma de procedimento mais simples, pode ser vista como um caso de injuridicidade em sentido estrito.

federal vigente – não será um conflito de legalidade, mas de **constitucionalidade**, pois o fundamento de validade de todas elas será a Constituição Federal ou Estadual, conforme o caso. Assim, nesses casos, para determinar se a inconstitucionalidade está na proposição legislativa ou na lei em vigor, também será preciso verificar qual ente político recebeu competência da Constituição para regular a matéria.

Sob a ótica agora da constitucionalidade **material**, o exemplo mais comum é o confronto do assunto de um projeto com o teor de dispositivos constitucionais em geral, por exemplo, um projeto de lei que, ao reestruturar determinada carreira pública, reduzisse os vencimentos dos ocupantes dos respectivos cargos, o que seria inconstitucional por violação ao art. 37, XV, da Lei Magna.

Uma especial hipótese de verificação material de compatibilidade com a Carta Magna é o cotejamento do conteúdo das PECs com as chamadas cláusulas pétreas, arroladas no art. 60, § 4º, da Lei Maior³⁷, a fim de analisar se a proposição não é tendente a aboli-las. Nota-se, assim, que, embora as PECs possuam estatura constitucional, por se destinarem a alterar a própria Carta Política, elas também estão sujeitas ao controle de constitucionalidade, justamente por não poderem desrespeitar as cláusulas pétreas.

Em relação às **medidas provisórias (MPs)**, deve ser analisada, inicialmente, a presença dos requisitos constitucionais de **relevância** e **urgência**, nos termos do art. 62 da CRFB/1988. Uma MP editada pelo Presidente da República em casos em que não se verifiquem a relevância e a urgência será inconstitucional, pois tais pressupostos são da essência dessa espécie legislativa³⁸.

³⁷ Art. 60, § 4º, CRFB/1988: 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.

³⁸ Lamentavelmente não é o que vem ocorrendo, pois o Executivo federal, seduzido pela imediata vigência desse ato com força de lei e por sua celeridade processual, tem publicado diversas MPs para regular situações não urgentes e até corriqueiras da administração, valendo-se de prerrogativa que deveria ser exercida apenas em situações excepcionais. E tudo com o beneplácito do Congresso Nacional, que, por diversas razões políticas, raramente deixa de aprovar uma MP. Desse modo, muitas matérias, algumas bastante complexas, cuja discussão deveria ocorrer durante o processo legislativo ordinário, acabam sendo aprovadas às pressas por meio de medidas provisórias, com nítidos prejuízos para uma produção legislativa responsável e de qualidade. Sobre isso, vale citar LEAL, que preleciona: “As leis feitas de afogadilho, para atender a certas situações mais prementes, são as maiores responsáveis pela mutilação dos institutos jurídicos. Nelas, o legislador tem em vista um resultado imediato a atingir e não se dá ao trabalho de estudar as repercussões que tais alterações provocam no sistema jurídico em vigor.” (LEAL, Victor Nunes. **Ob. cit.**, pp. 24-25)

Superados os requisitos de relevância e urgência, é preciso verificar o atendimento aos demais pressupostos de constitucionalidade da MP, por exemplo, se a medida não cuida de matérias a ela vedadas, constantes do art. 62, § 1º, da Carta Magna. A Constituição proíbe também a reedição, na mesma sessão legislativa, de MP que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo (art. 62, § 10). Vale citar o art. 246 da Lei Maior, o qual veda a adoção de MP para regulamentar artigo da Constituição da República cuja redação tenha sido alterada por emenda constitucional promulgada entre 1º/1/1995 e 11/9/2001, inclusive. É essencial, também, que a medida provisória, após editada, seja examinada por uma **Comissão Mista de Deputados e Senadores**³⁹, que sobre ela emitirá parecer, antes de ser apreciada pelas Casas do Congresso Nacional (art. 62, § 9º, CRFB/1988). O STF, inclusive, já decidiu⁴⁰ ser inconstitucional a apreciação de MP pelo Congresso Nacional sem o parecer dessa Comissão Mista.

Quanto à constitucionalidade das **leis orçamentárias**⁴¹, deve ser observado se as respectivas proposições atendem, principalmente, ao contido nos artigos 165 a 167 da Lei Maior. Nessa análise, deve ser verificado, por exemplo, se um projeto de lei de diretrizes orçamentárias (LDO) não veicula matéria estranha à prevista no art. 165, § 2º, da CRFB/1988⁴². No tocante aos **créditos extraordinários**, veiculados por MP na esfera federal, o atendimento ao art. 167, § 3º, da Lei Maior deve ser também investigado, notadamente a verificação de que as despesas a que eles visam atender são realmente imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública⁴³.

³⁹ A Comissão é chamada de “mista” justamente por ser composta por dois tipos de parlamentares: Senadores e Deputados Federais.

⁴⁰ ADI 4029/AM.

⁴¹ Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), Lei Orçamentária Anual (LOA) e leis de créditos adicionais, os quais podem ser suplementares, especiais ou extraordinários.

⁴² Não obstante, hoje se constata que as LDOs têm regulado todos os anos uma gama de matérias que muito excede ao previsto no art. 165, § 2º, da Constituição. Por outro lado, a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), editada com fundamento nos arts. 163 e 165, § 9º, da CRFB/1988, prevê outras matérias que também deverão constar da LDO. Ainda assim, a cada ano, cresce desmesuradamente o número de assuntos inseridos nessa lei temporária, cujo projeto possui tramitação muito mais célere que os projetos de lei comuns, tudo para suprir a lacuna legislativa decorrente da não edição, até hoje, de uma lei complementar sobre finanças públicas que venha a substituir a vetusta Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, a qual cuida hoje do tema, e que, em muitos pontos, já foi tacitamente revogada por normas posteriores.

⁴³ Preceito frequentemente desrespeitado pelo Executivo e, infelizmente, chancelado pelo Congresso Nacional. O STF já teve a oportunidade de declarar inconstitucional MP de créditos supostamente extraordinários, mas que, em realidade, se destinavam a prover despesas correntes, não qualificadas por imprevisibilidade ou urgência, o que, segundo a Corte, configurou um patente desvirtuamento dos

Entre os demais aspectos de constitucionalidade a serem verificados no processo legislativo orçamentário, destacamos: a vedação a que o projeto de Lei Orçamentária Anual (LOA) contenha dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, salvo a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito (art. 165, § 8º, CRFB/1988)⁴⁴; a obrigatória análise dos projetos orçamentários federais e de suas emendas por uma Comissão Mista Permanente de Deputados e Senadores, conhecida como **Comissão Mista de Orçamentos** (art. 166, § 1º, I; e § 2º)^{45 46}; a vedação à aprovação de emendas ao projeto de LOA que sejam incompatíveis com o Plano Plurianual (PPA) ou a LDO (art. 166, § 3º, I) ou que prevejam despesas sem indicar a correspondente anulação de despesas, a qual, por sua vez, não pode incidir sobre dotações para pessoal e seus encargos, serviço da dívida ou transferências tributárias constitucionais para Estados, Municípios e Distrito Federal (art. 166, § 3º, II); a vedação à aprovação de emendas ao projeto de LDO incompatíveis com o PPA (art. 166, § 4º); a vedação a projetos de leis de créditos suplementares ou especiais sem a indicação dos recursos correspondentes (art. 167, V); a proibição de utilização dos recursos provenientes de determinadas contribuições sociais para a realização de despesas distintas do pagamento de benefícios do regime geral de previdência social (art. 167, XI); e a vedação à inclusão no projeto de LOA de investimento cuja execução ultrapasse um exercício financeiro, sem prévia inclusão no PPA (art. 167, § 1º).

Frise-se que o processo legislativo das proposições orçamentárias na esfera federal ocorre sob o chamado **procedimento (rito) concentrado**, em que as matérias, após passarem pela citada Comissão Mista, são deliberadas pelas duas Casas do Congresso Nacional em **sessão conjunta**⁴⁷. Assim, um interessante controle de

parâmetros constitucionais que permitem a edição de MPs para a abertura créditos extraordinários (ADI 4048 MC/DF).

⁴⁴ Regra que materializa o princípio da exclusividade orçamentária.

⁴⁵ Nos Legislativos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, que são unicamerais, obviamente as Comissões de Orçamentos não serão mistas, mas elas deverão, do mesmo modo, analisar a matéria, antes da deliberação do respectivo Plenário.

⁴⁶ Não obstante, os arts. 106 e 107 da Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006-CN, que trata do processo legislativo orçamentário federal, contrariam essa regra constitucional, prevendo que os projetos de leis de créditos adicionais sobre os quais a Comissão Mista de Orçamentos não emitir parecer até o dia 20 de novembro de cada ano serão, mesmo assim, apreciados pelo Plenário do Congresso Nacional.

⁴⁷ Sessão simultânea das duas Casas reunidas em um único local, normalmente o Plenário da Câmara dos Deputados. Embora conjunta, tal sessão é **bicameral**, isto é, a matéria em análise, para ser aprovada, deve obter a maioria de cada Casa separadamente. Nisso ela se difere da sessão

juridicidade a ser feito sobre a matéria orçamentária, mas durante o rito legislativo ordinário⁴⁸, consiste em verificar se não há dispositivos orçamentários inseridos em projetos de lei comuns, que tramitam em sessões separadas das duas Casas. Como a Carta Magna exige o rito concentrado para essas regras, haveria, nesse caso, uma evidente inconstitucionalidade formal⁴⁹.

Finalmente, deve ser examinado ainda o atendimento das proposições orçamentárias ao disposto na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, **Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)**, editada com base nos arts. 163; 165, § 9º; e 169 da CRFB/1988⁵⁰.

Sobre a constitucionalidade das proposições em geral, vale citar ainda a importância de que elas observem o **princípio da razoabilidade** ou **proporcionalidade**⁵¹, sob pena de ofensa ao princípio do devido processo legal (art. 5º, LIV, CRFB/1988), em sua acepção material. Conforme já decidiu o STF, as normas legais devem observar, no processo de sua formulação, critérios de razoabilidade que guardem estrita consonância com os padrões fundados no princípio da proporcionalidade, pois todos os atos emanados do Poder Público devem ajustar-se à cláusula que consagra, em sua dimensão material, o princípio do *substantive due process of law*^{52 53}.

unicameral, em que Deputados e Senadores são vistos igualmente, como Congressistas, e a aprovação da matéria depende da maioria do conjunto dos parlamentares, sem verificação da Casa a que pertencem, como foi o caso da revisão constitucional (art. 3º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

⁴⁸ Rito adotado para os projetos de lei em geral, em que a matéria é apreciada separadamente por cada Casa do Congresso Nacional.

⁴⁹ Foi o caso do art. 339 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, Código de Trânsito Brasileiro, que autorizou o Poder Executivo a abrir crédito especial no valor de R\$ 264.954,00 (duzentos e sessenta e quatro mil, novecentos e cinquenta e quatro reais) em favor do ministério ou órgão a que coubesse a coordenação máxima do Sistema Nacional de Trânsito, para atender as despesas decorrentes da implantação do novo Código.

⁵⁰ Aplica-se aqui o mesmo raciocínio utilizado para a comparação entre um projeto de lei ordinária comum e uma lei complementar em vigor. O cotejo entre uma proposição orçamentária e a LRF pode ser visto como uma análise de **constitucionalidade**, não de legalidade, pois esta Lei Complementar não é o fundamento de validade da lei orçamentária. Ambas são editadas com base na CRFB/1988, logo, o desrespeito da proposição orçamentária ao disposto na LRF ofenderá, reflexamente, a própria Constituição.

⁵¹ Não nos deteremos aqui na discussão doutrinária sobre a diferença entre proporcionalidade e razoabilidade.

⁵² ADI 2667 MC/DF. Nessa mesma ação, nossa Corte Máxima entendeu que a exigência de razoabilidade – que visa a inibir e a neutralizar eventuais abusos do Poder Público, notadamente no desempenho de suas funções normativas – atua, enquanto categoria fundamental de limitação dos excessos emanados do Estado, como verdadeiro parâmetro de aferição da constitucionalidade material dos atos estatais. Declarou ainda o STF que a teoria do desvio de poder, quando aplicada ao plano das

3.3 REGIMENTALIDADE

Como vimos, **regimentalidade** é a aderência da proposição legislativa às normas regimentais da Casa onde tramita. Segundo SILVA⁵⁴, os Regimentos Internos das Casas legislativas são suas leis internas, que disciplinam sua organização, sem interferência de uma na outra ou de outro órgão governamental. Já MEIRELLES⁵⁵ classifica os Regimentos como atos administrativos normativos de atuação interna, destinado a reger o funcionamento das corporações legislativas.

Não obstante, por serem editados sob a forma de **Resolução**, uma das espécies legislativas elencadas pelo art. 59 da Constituição da República, e por veicularem normas relativas ao processo legislativo, entendemos que tais atos têm natureza de lei tanto em sentido formal quanto em sentido material.

Conforme ensina SILVA⁵⁶, **lei formal** é a regularmente votada pelo Parlamento, independentemente de seu conteúdo; e **lei material**, a que veicula comandos gerais, abstratos e imperativos, independentemente de quem a elabore. Um ato jurídico pode ser lei em sentido formal e material (a maioria das leis aprovadas pelo Legislativo), em sentido apenas formal (ex.: lei que declara determinado imóvel como de interesse público) ou em sentido apenas material (ex.: decreto regulamentar do Executivo).

No mesmo sentido é a opinião do ex-Ministro do STF Moreira Alves⁵⁷, que declarou ser doutrina pacífica em nosso sistema constitucional a afirmação de que o Regimento de cada uma das Casas do Congresso tem força de lei.

A análise de regimentalidade da proposição verifica a consonância da matéria tanto ao **procedimento de tramitação** como às **competências** dos órgãos legislativos para apreciar o assunto. Por exemplo, são exemplos de antirregimentalidades: a

atividades legislativas, permite que se contenham eventuais excessos decorrentes do exercício imoderado e arbitrário da competência institucional outorgada ao Poder Público, pois o Estado não pode, no desempenho de suas atribuições, dar causa à instauração de situações normativas que comprometam e afetem os fins que regem a prática da função de legislar.

⁵³ Um exemplo de proposição eivada de inconstitucionalidade por ofensa ao princípio da proporcionalidade seria uma que previsse pena mais pesada para determinado crime praticado com dolo eventual do que para o mesmo crime praticado com dolo direto (este, portanto, mais grave). Uma discussão do STF sobre tal exemplo pode ser encontrada nos autos do HC 102094/SC, em relação ao § 1º do art. 180 do Código Penal, que prevê o crime de receptação qualificada.

⁵⁴ SILVA, José Afonso da. **Ob. cit.**, p. 510.

⁵⁵ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013, p. 182.

⁵⁶ SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 26-27.

⁵⁷ Voto proferido no MS 21564/DF, fls. 362.

apresentação de um projeto de lei sem a respectiva justificação⁵⁸; a inobservância dos interstícios, dos quóruns de votação ou de outras formalidades⁵⁹ previstas no Regimento Interno; a distribuição de uma proposição a uma Comissão que não possui competência para apreciar seu mérito; a admissão de emenda sem relação com o conteúdo do dispositivo que se pretende emendar ou em sentido contrário à proposição⁶⁰.

Quanto à regimentalidade das **medidas provisórias** na esfera federal, é preciso verificar a Resolução nº 1, de 8 de maio de 2002-CN⁶¹, que dispõe sobre a apreciação das MPs pelo Congresso Nacional. Segundo esse diploma, são exemplos de antirregimentalidades: a ausência de apreciação da MP por **Comissão Mista** (arts. 2º, *caput*; e 6º, *caput*)⁶²; a apreciação de MP pelo Congresso Nacional sem as respectivas **Mensagem Presidencial** e **Exposição de Motivos** (art. 2º, § 1º); a aceitação de emendas de Plenário à MP, pois somente **perante a Comissão Mista** poderão elas ser oferecidas (art. 4º, § 1º); e a admissão de emendas à MP sobre **matéria estranha** ao seu objeto (art. 4º, § 4º)⁶³.

⁵⁸ Texto que acompanha a proposição, por meio do qual o autor apresenta as razões pelas quais a proposição deve ser aprovada. A justificação é apresentada quando a matéria é de autoria parlamentar. As proposições de origem extraparlamentar costumam vir acompanhadas de **Mensagem** do Poder ou órgão independente, com a **exposição de motivos** do assunto, a qual faz as vezes de justificação.

⁵⁹ Por exemplo, o Regimento Interno do Senado Federal prevê que as proposições devem ser escritas em termos concisos e claros e divididas, sempre que possível, em artigos, parágrafos, incisos e alíneas (art. 236); que os projetos, pareceres e indicações devem ser encimados por ementa (art. 237); que as proposições, salvo os requerimentos, devem ser acompanhadas de justificação oral ou escrita (art. 238); e que qualquer proposição autônoma será sempre acompanhada de transcrição, na íntegra ou em resumo, das disposições de lei invocadas em seu texto (art. 239). O desrespeito a qualquer dessas formalidades caracterizará vício de antirregimentalidade.

⁶⁰ Por exemplo, o art. 230 do Regimento Interno do Senado Federal prevê que não se admitirá emenda sem relação com a matéria da disposição que se pretenda emendar (inciso I); nem emenda em sentido contrário à proposição principal, quando se trate de proposta de emenda à Constituição, projeto de lei ou de resolução (inciso II).

⁶¹ Essa norma, nos termos de seu art. 1º, é parte integrante do Regimento Comum do Congresso Nacional.

⁶² Vimos que o STF já decidiu que a ausência de apreciação da MP por Comissão Mista representa também uma inconstitucionalidade, em função do disposto no art. 62, § 9º, da CRFB/1988 (ADI 4029/AM). Em razão disso, a Suprema Corte declarou inconstitucionais o *caput* do art. 5º e os §§ 1º e 2º do art. 6º da Resolução nº 1, de 2002-CN, que autorizavam a apreciação da MP pelas Casas do Congresso Nacional sem o parecer da referida Comissão.

⁶³ Não obstante, tal regra regimental, por razões políticas, tem sido frequentemente desrespeitada pelo Parlamento, sendo vários os casos de emendas sobre matérias estranhas aprovadas pelo Congresso Nacional. Um dos casos mais emblemáticos foi o do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), regulado pela Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011, oriunda da MP nº 527, de 18 de março de 2011, a qual, por sua vez, tratava apenas da organização de órgãos e entidades da Administração Federal, tendo sido os dispositivos sobre o RDC incluídos durante a tramitação da matéria. Em razão disso, o Procurador-Geral da República (PGR) ajuizou no STF a ADI 4655/DF, ainda em tramitação, alegando a inconstitucionalidade formal das regras desse regime. O PGR argumentou na petição inicial da ADI que a inclusão de matéria estranha à tratada na MP viola o devido processo legislativo e o princípio da separação dos Poderes, já que as MPs são de iniciativa exclusiva do Presidente da República.

No tocante às **leis orçamentárias federais**, o processo legislativo dos respectivos projetos é regulado pelo Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN), mais precisamente, pela Resolução nº 1, de 22 de dezembro de 2006-CN, que constitui, conforme seu art. 1º, parte integrante do RCCN⁶⁴.

Percebe-se que, algumas vezes, a antijuridicidade de uma proposição configura, simultaneamente, uma inconstitucionalidade e uma antirregimentalidade. Por exemplo, o art. 47 da Carta da República dispõe que, salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa legislativa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros, regra que costuma ser reproduzida nos Regimentos Internos. Assim, nesse caso, uma violação a tal quórum de votação ofenderá, simultaneamente, a Constituição e o Regimento. Uma sugestão para a estruturação do parecer à proposição em tal hipótese seria relatar as eventuais ofensas à Constituição na parte da constitucionalidade, ainda que houvesse desrespeito simultâneo às normas regimentais, deixando para o tópico de análise de regimentalidade os vícios que ofendessem apenas o Regimento da Casa (**antirregimentalidades puras**).

Alerte-se que hoje os problemas de regimentalidade de uma proposição não necessariamente invalidam a futura norma jurídica dela decorrente. Quando a antirregimentalidade configurar, simultaneamente, uma inconstitucionalidade, não há dúvidas de que a norma poderá ser invalidada, por ofensa à Constituição. Mas quando se tratar de uma antirregimentalidade **pura**, é possível que, mesmo assim, se admita como legítima a lei produzida, sob o argumento de que as regras regimentais configuram apenas matéria *interna corporis*, de ordenação interna das Casas legislativas. Segundo esse entendimento, se o próprio Parlamento decidiu aprovar a proposição, ainda que tenha havido alguma inobservância (apenas) ao Regimento, não caberia a outro Poder, notadamente o Judiciário, questionar a validade da norma gerada, tendo em vista o princípio da independência dos Poderes, previsto no art. 2º da nossa Lei Maior. Nesse sentido é a atual jurisprudência do STF⁶⁵, que já afirmou que, se a controvérsia é puramente regimental, resultante de interpretação de normas regimentais, trata-se de ato *interna corporis*, imune ao controle judicial.

⁶⁴ A matéria orçamentária é tratada em Resolução do Congresso Nacional por ser examinada por **Comissão Mista** e discutida e votada simultaneamente pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal em **sessão conjunta**, conforme citado anteriormente no texto.

⁶⁵ MS 24356/DF. Ver também os MS 25588 AgR/DF e 22503/DF.

Seria possível criticar esse entendimento, que torna as regras regimentais imunes à análise jurisdicional, retirando, em última instância, sua coercibilidade, mas tal aspecto foge ao escopo específico deste trabalho. De qualquer forma, entendemos que tal posicionamento do Pretório Excelso não deve justificar a ausência de análise de regimentalidade da proposição pelo legislador, sob o argumento de que seria inócua tal verificação, já que uma eventual antirregimentalidade no processo legislativo não retiraria a validade da futura lei. Embora a teoria dos atos *interna corporis* diga que, ante o princípio da independência dos Poderes, o Judiciário não pode controlar os atos do Legislativo que ofendam, unicamente, regras regimentais, isso não significa que o Parlamento esteja autorizado a se eximir de cumprir com zelo sua função constitucional de produzir normas jurídicas de qualidade.

Assim, independentemente da discussão sobre a verdadeira natureza jurídica do Regimento Interno de um órgão legislativo, se lei em sentido formal, ou material, ou se mero conjunto de regras convencionais que não consubstanciam verdadeiras normas jurídicas (especialmente ante a ausência de sanção por seu descumprimento⁶⁶), ele existe para detalhar o processo legislativo constitucionalmente estabelecido e direcionar esse processo para a produção de leis de qualidade para a população. Leis mal elaboradas, confusas e ambíguas corroem a harmonia social e geram conflitos desnecessários na sociedade. Não é por menos que CARVALHO conceitua o processo legislativo, sob o ponto de vista político, como

um sistema destinado a organizar a deliberação sobre valores, para extrair uma conclusão a respeito de determinada expectativa social de normatização, para orientar a negociação em torno da condução das políticas públicas e realizar, enfim, a interseção entre os planos do ser e do dever-ser, concretizando os ideais e as aspirações que dão ensejo à formação do Estado.⁶⁷

⁶⁶ Quando falamos em ausência de sanção pelo descumprimento das normas regimentais, referimo-nos não necessariamente à ausência de previsão de sanção nos Regimentos Internos (o que, no entanto, também costuma ocorrer), mas, em última instância, à postura do STF de não analisar as violações às regras regimentais, sob a alegação de que se trata de matéria *interna corporis*. O art. 412, IV, do Regimento Interno do Senado Federal, por exemplo, estabelece a nulidade de qualquer decisão que contrarie norma regimental. Todavia, se uma decisão antirregimental for tomada, e o próprio Senado não reconhecer sua nulidade, tendo em vista ainda o citado entendimento do STF, a decisão simplesmente permanecerá eficaz. Assim, ante a ausência de coercibilidade, é possível definir o Regimento não como uma norma jurídica, mas como uma mera “carta de orientações” do Legislativo, verdadeiro ato de caráter dispositivo, ainda que na seara do Direito Público, que serve apenas para orientar os trabalhos dos parlamentares, caso eles não decidam agir de maneira diversa da regimentalmente prevista, ressalvadas, é claro, as normas regimentais que reproduzam regras previstas na própria Constituição da República, as quais, por isso, não podem ser desrespeitadas.

⁶⁷ CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo – a observância dos regimentos internos das Casas legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002, p. 64.

Assim, tendo em vista essa importância atribuída ao processo legislativo e a seu produto final (as leis), de atender à expectativa social de normatização e concretizar os ideais e as aspirações do Estado e da sociedade, afigura-se ilegítima, ainda que sob a ótica metajurídica, a produção de normas legais sem a observância das regras regimentais, que existem para garantir a qualidade e a efetividade do processo constitucional de formação das leis e a adequada produção das diversas espécies legislativas.

Além disso, é possível ver a questão de outra maneira: a atual prevalência da teoria dos atos *interna corporis* faz crescer a responsabilidade política do Parlamento quanto à adequada análise de regimentalidade das proposições legislativas. Se ao Judiciário é vedado reexaminar as questões puramente regimentais, então as eventuais antirregimentalidades em matérias aprovadas pelas Casas legislativas, em grau capaz de afetar a qualidade das normas jurídicas produzidas, devem ser, na verdade, objeto de redobrada atenção dos parlamentares, pois, se não detectadas e sanadas, ingressarão no mundo jurídico e nele permanecerão, maculando a norma em que se inserem.

3.4 JURIDICIDADE EM SENTIDO ESTRITO

Vistas a constitucionalidade e a regimentalidade, os demais pontos de juridicidade podem ser reunidos, conforme a sistematização que estamos adotando neste trabalho, sob a classificação de **juridicidade em sentido estrito**. Nesse conjunto, os principais aspectos das proposições legislativas a serem analisados referem-se aos **atributos da norma legal**, à **legalidade**, à conformidade aos **princípios jurídicos** e, ainda, à **técnica legislativa**. Abordaremos também, adiante, alguns pontos adicionais de juridicidade.

3.4.1 Atributos da lei

A norma legal, para ser qualificada como tal, deve possuir determinadas características, elencadas pela doutrina, dentre as quais destacamos a **novidade**, a **abstratividade**, a **generalidade**, a **imperatividade** e a **coercibilidade**.

Antes de abordar especificamente tais requisitos, vale reler a distinção, anteriormente abordada, entre lei em sentido **formal** e em sentido **material**. Os atributos que estudaremos a seguir referem-se à lei em seu sentido material.

3.4.1.1 Novidade

Novidade é a característica da norma de poder inovar o ordenamento jurídico, isto é, de ser autorizada a criar nova regra de direito e a estabelecer direitos e obrigações aos indivíduos.

A lei é **ato normativo primário**, isto é, cujo fundamento direto de validade é a Constituição. Ela se diferencia, por exemplo, do regulamento⁶⁸, **ato normativo secundário**, que retira sua validade da lei. Enquanto a norma legal, por ser ato primário, possui o poder de inovar o ordenamento, o regulamento não pode ir além da lei que detalha, isto é, não pode criar novos direitos e obrigações. É o que estabelece o art. 5º, II, da Lei Maior, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”, preceito conhecido como **princípio da legalidade**. Conforme ensina MEIRELLES⁶⁹, o essencial é que o Executivo, ao expedir regulamentos, não invada as chamadas “reservas de lei”, como as que afetam as garantias e os direitos individuais assegurados pela Constituição⁷⁰.

CARVALHO⁷¹ cita a novidade como sendo da essência do ato legislativo, servindo justamente para distinguir a lei do regulamento. Ele destaca que se caracteriza como novo o direito criado em plano imediatamente inferior à Constituição, estando o regulamento em um segundo plano, mediato em relação à Carta Magna.

Se, por um lado, somente a lei pode inovar o ordenamento jurídico, por outro, ela só deve ser produzida se efetivamente se destinar a tal mister. Assim, uma norma que não inove o ordenamento jurídico, isto é, que não possua o atributo da novidade,

⁶⁸ Nos termos do art. 84, IV, da Carta Magna, compete privativamente ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para a fiel execução das leis. O poder regulamentar é atribuição típica dos chefes do Poder Executivo, em suas respectivas esferas de governo. O regulamento, em muitos casos, pode ser lei em sentido material, mas, por não ser produzido pelo Parlamento, não é lei em sentido formal, nem possui o atributo da novidade.

⁶⁹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 136.

⁷⁰ Por outro lado, não se deve confundir o decreto regulamentar citado no texto com o **decreto autônomo** de que trata o inciso VI do artigo 84 da CRFB/1988. Este constitui ato normativo primário, com força de lei, e que pode ser adotado apenas nos casos ali especificados, quais sejam: organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; e extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos. Como somente decreto autônomo pode dispor sobre tais matérias, elas constituem o que se chama de **reserva de administração** (STF: RE 427574 ED/MG, ADI 3343/DF, ADI 2364 MC/AL, ADI 776 MC/RS). Nesse sentido, conforme comentaremos adiante no texto, um eventual projeto de lei de autoria do Executivo que tratasse desses assuntos incorreria em uma **injuridicidade stricto sensu**, por ser desnecessário (já que bastaria o decreto). Já se tal projeto fosse de autoria parlamentar, haveria também uma **inconstitucionalidade**, por vício de iniciativa.

⁷¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 20.

será injurídica. Um exemplo é um projeto de lei que veicule comando idêntico a outro já previsto em uma lei ou na Constituição. Tendo em vista já existir regra positiva sobre o assunto, a edição de nova norma jurídica é desnecessária, por não inovar o ordenamento.

Outro exemplo são as proposições que se destinem a originar leis de caráter meramente autorizativo, que apenas prevejam que um Poder possa exercer competência sua já prevista constitucionalmente. Neste caso, não há inovação do ordenamento jurídico, pois tal competência já está prevista em norma vigente, sendo despiciendo autorizar por lei o que a Constituição já autoriza⁷². Vimos inclusive que o STF considera que norma dessa natureza é **inconstitucional**, por ofender a iniciativa privativa do respectivo Poder e o princípio da separação dos Poderes.

Do mesmo modo, inexistente novidade na conhecida regra, constante de algumas leis administrativas, de que o Poder Executivo regulamentará o disposto na lei⁷³. Ora, o poder regulamentar do chefe do Executivo já é previsto no art. 84, IV, da Carta Magna. Logo, inserir o citado comando no texto da proposição é desnecessário⁷⁴. O mesmo se diga da cláusula “revogam-se as disposições contrário”⁷⁵, tendo em vista que, nos termos do art. 2º, § 1º, do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB), a lei posterior revoga a anterior quando for com ela incompatível, sendo desnecessária e inócua, portanto, a referida cláusula.

Por outro lado, um exemplo legítimo de norma legal sem caráter de novidade é a chamada **lei interpretativa**, cujo objetivo é simplesmente esclarecer o sentido e o alcance de outras leis (interpretação autêntica)⁷⁶. Algumas vezes, a própria lei veicula

⁷² Pode-se apontar também, neste caso, um problema de **imperatividade** (atributo que veremos adiante), pois a futura lei não será de cumprimento obrigatório pelo Poder destinatário, que tem autonomia para decidir quando exercerá sua competência.

⁷³ Exemplo: art. 17 da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012.

⁷⁴ Poderia surgir aqui a discussão sobre o alcance de um decreto federal regulamentador de uma lei de normas gerais da União, aplicável a todos os entes da Federação (lei de caráter nacional): se seria tal decreto incidente apenas à União (ou mesmo apenas ao Executivo federal) ou se ele se estenderia a todas as esferas de governo. Não nos aprofundaremos nessa discussão aqui, mas, em princípio, tal extensão do decreto a toda a Federação seria inconstitucional, pois feriria a autonomia federativa dos estados, Distrito Federal e municípios.

⁷⁵ A qual configura, também, problema de técnica legislativa, conforme veremos à frente.

⁷⁶ O STF já entendeu ser plausível, em face do ordenamento constitucional brasileiro, o reconhecimento da admissibilidade das leis interpretativas, que configuram instrumento juridicamente idôneo de veiculação da denominada interpretação autêntica (ADI 605 MC/DF).

dispositivos interpretativos de seus próprios comandos⁷⁷; porém há casos em que é editada uma nova lei para interpretar dispositivos de outra já em vigor, caso em que aquela não inovará o ordenamento jurídico, podendo, inclusive, desde que a nova interpretação não gere gravames adicionais aos destinatários, ser aplicada retroativamente à edição da lei interpretada⁷⁸.

Não obstante, é preciso atenção quanto a leis que, autoproclamando-se interpretativas, na verdade inovam o ordenamento jurídico⁷⁹. Segundo MAXIMILIANO⁸⁰, é quase impossível fazer uma norma exclusivamente interpretativa, sendo comum a nova regra apresentar-se com esse caráter, mas modificar a lei interpretada de modo quase imperceptível. Acrescenta ele, quanto às normas explicativas, que nada é mais difícil do que distinguir a mera interpretação da verdadeira inovação.

3.4.1.2 Generalidade

Generalidade é o atributo da norma de ser aplicável a destinatários indeterminados, isto é, a qualquer um que se enquadre na regra prescrita. A norma geral opõe-se à **individual**, dirigida a um ou mais sujeitos determinados. A lei que se destine a regular assunto de uma específica classe (ex.: servidores públicos) deve ser considerada geral, por não se referir a indivíduos específicos, mas a qualquer um que se enquadre ou venha a se enquadrar na classe.

CARVALHO⁸¹ ensina que a generalidade da lei é fator de proteção do indivíduo contra a arbitrariedade do Estado, quando impede que os detentores do poder adotem decisão individual em relação a situação determinada, pois também eles ficam vinculados pela regra geral contida na lei. Ele acrescenta que a generalidade é consequência do princípio da **igualdade** perante a lei, que veda à lei estabelecer exceções ou distinções entre as pessoas em razão de características meramente individuais.

⁷⁷ É exemplo o art. 327 do Código Penal, que esclarece o conceito de funcionário público para os efeitos penais.

⁷⁸ O STF já decidiu que, quando a retroprojeção normativa da lei não gera nem produz gravames aos destinatários, nada impede que o Estado edite e prescreva atos normativos com efeito retroativo (ADI 605 MC/DF).

⁷⁹ Foi o caso do art. 3º da Lei Complementar nº 118, de 9 de fevereiro de 2005, conforme decidiu o STF (RE 566621/RS).

⁸⁰ MAXIMILIANO, Carlos. **Ob. cit.**, p. 75.

⁸¹ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Ob. cit.**, pp. 19-20.

Por exemplo, uma lei que estabelece que toda proposta de compra pela Administração deve caracterizar adequadamente o objeto a ser adquirido e indicar os recursos orçamentários para seu pagamento é uma norma geral, pois se aplica a todos os agentes públicos que pretendam elaborar propostas de compras públicas. Já outra que dá nome a determinada rodovia configura norma individual, por ser diretamente aplicável apenas à rodovia. Nesse exemplo, a norma de caráter individual é lei apenas em sentido formal, sendo mesmo questionável a necessidade de se regular tal assunto por lei, conforme debateremos futuramente.

O usual, assim, é que a lei atenda ao requisito da generalidade, embora haja exemplos legítimos de leis individuais, como as que concedem isenção tributária a determinada pessoa, em relação a fatos geradores decorrentes de certas atividades, desde que tal concessão não ofenda outras normas tributárias⁸².

Os vícios ligados à generalidade normalmente estão associados à quebra da **isonomia** entre as pessoas. É o caso de um projeto de lei que vede o nepotismo no serviço público, salvo para os cargos integrantes da chefia do Poder Executivo⁸³. Outro, mais sutil, é o de uma proposição que pretenda submeter à identificação criminal toda pessoa que não possuir carteira de identidade (exigindo a identificação criminal de quem possuir, por exemplo, apenas a carteira de motorista ou a carteira profissional, embora tais documentos sejam igualmente hábeis à identificação civil).

3.4.1.3 Abstratividade

A **abstratividade** (ou abstração) refere-se à qualidade da norma de se destinar a situações hipotéticas, que podem ou não ocorrer no mundo real. Surgindo um caso concreto que se amolde à situação descrita, a regra deve ser aplicada (subsunção do fato à norma). A abstração opõe-se à **concretude**, característica da regra de ser aplicável apenas a um ou mais casos específicos, não a reiteradas situações semelhantes.

⁸² O art. 125, II, e o art. 194, parágrafo único, da Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), preveem a possibilidade de isenção tributária de caráter pessoal. Tal isenção configurará lei apenas em sentido formal. Um exemplo é o art. 41 da Lei nº 12.663, de 5 de junho de 2012, que isentou do pagamento de imposto de renda e contribuição previdenciária o prêmio de R\$ 100.000,00 (cem mil reais) concedido pelo governo brasileiro aos jogadores das seleções campeãs das copas mundiais de 1958, 1962 e 1970.

⁸³ Por mais esdrúxulo que possa parecer, tal exemplo já ocorreu na realidade. A Lei nº 13.145, de 5 de setembro de 1997, do Estado de Goiás, que veda a prática do nepotismo no Estado, excetuava da proibição a nomeação de até dois parentes por autoridade, além do cônjuge do chefe do Poder Executivo. O STF declarou essa exceção inconstitucional em 15/5/2013, por meio da ADI 3745/GO.

Por exemplo, uma lei que determine que a pessoa que queira receber determinado benefício de assistência social (ex.: salário mínimo mensal a idosos e pessoas com deficiência) deve apresentar comprovante de residência é uma norma abstrata, pois será aplicada sempre que alguém enquadrado na regra pretender receber o benefício. Já outra que preveja que tal comprovante será exigido apenas para o recebimento de um benefício específico, a ser concedido em determinada data (ex.: cesta básica a pessoas de uma região atingida por uma calamidade da natureza), é uma norma de caráter concreto, pois se aplica apenas a essa oportunidade, configurando lei apenas em sentido formal.

Quanto à abstratividade, NADER leciona que:

Visando atingir o maior número possível de situações, a norma jurídica é abstrata, regulando os casos dentro do seu denominador comum, ou seja, como ocorrem via de regra. Se o método legislativo pretendesse abandonar a abstratividade em favor da casuística, para alcançar os fatos como ocorrem singularmente, com todas as suas variações e matizes, além de se produzirem leis e códigos muito mais extensos, o legislador não lograria o seu objetivo, pois a vida social é mais rica do que a imaginação do homem e cria sempre acontecimentos novos e de formas imprevisíveis.⁸⁴

Note-se que generalidade é diferente de abstração. A primeira refere-se à aplicação da norma a **indivíduos** indeterminados; a segunda, à incidência do comando a **situações** inespecíficas. Conforme ensina BOBBIO⁸⁵, gerais são as normas universais em relação aos destinatários e abstratas aquelas universais em relação à ação. Tanto é que podem existir comandos legais **gerais e concretos**, como certas normas de caráter transitório, aplicáveis às pessoas em geral, mas referentes a uma situação específica. São exemplos o art. 5º, § 1º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT)⁸⁶ e o caso hipotético acima, da concessão de cestas básicas às pessoas atingidas por uma calamidade natural.

Do mesmo modo, podem-se imaginar regras **individuais e abstratas**, como um comando que exija que um **específico** condenado em processo criminal compareça periodicamente à presença do juiz, para informar e justificar suas atividades, o que

⁸⁴ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 87.

⁸⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2003, pp. 180-181.

⁸⁶ Art. 5º, § 1º, ADCT: Para as eleições de 15 de novembro de 1988 será exigido domicílio eleitoral na circunscrição pelo menos durante os quatro meses anteriores ao pleito, podendo os candidatos que preenchem este requisito, atendidas as demais exigências da lei, ter seu registro efetivado pela Justiça Eleitoral após a promulgação da Constituição.

costuma ocorrer por meio de **decisão judicial**⁸⁷. Note-se, por outro lado, ser mais difícil imaginar uma **lei** legítima que seja individual e abstrata. BOBBIO⁸⁸ cita o exemplo de uma lei que atribua a uma determinada pessoa um ofício, por exemplo, o de juiz da Corte constitucional, prescrevendo-lhe as ações inerentes ao exercício da função.

Salvo em casos especiais, a proposição legislativa deve veicular comandos não apenas gerais, mas também abstratos, para que a futura norma jurídica possa regular adequadamente o conjunto das relações sociais e estabelecer a convivência harmônica e pacífica entre todos os membros da coletividade. BOBBIO⁸⁹ leciona que a generalidade da norma, isto é, o fato de ela se dirigir não àquele ou a este indivíduo, mas à totalidade dos cidadãos, é meio de efetivação da **igualdade**; e que a abstração, com a regulamentação não de um específico caso, mas de uma ação-tipo que englobe todas as ações concretas inclusas nesse tipo, é garantia de **certeza** nas relações sociais, ao permitir que os cidadãos saibam, com antecedência, as consequências de suas ações.

As regras individuais e concretas são mais adequadas à criação de relações jurídicas entre indivíduos específicos, não devendo, em regra, ser veiculadas em leis, mas em contratos ou decisões judiciais. Uma exceção é a autorização legislativa para a alienação de imóveis públicos⁹⁰, que configura norma legal individual e concreta. Outras são as leis que configuram comandos gerais e concretos, como os já citados acima.

Vale destacar que os exemplos de leis em sentido apenas formal até agora mencionados são legítimos em função do que exige a Constituição ou outras leis, como a citada autorização legislativa para a alienação de imóveis públicos. O exemplo da concessão de cestas básicas às pessoas atingidas por uma calamidade natural, por sua vez, é caso que também exige lei em sentido formal, tendo em vista o **princípio da legalidade** previsto no art. 37, *caput*, da Carta Magna. Conforme ensina

⁸⁷ O art. 319, I, do Código de Processo Penal prevê essa medida cautelar, mas em caráter geral e abstrato, isto é, como regra aplicável a qualquer (e não a um específico) condenado criminalmente e a toda situação que se enquadre na previsão legal, conforme as condições fixadas pelo juiz. Neste caso, conforme citado no texto, a regra individual e concreta materializar-se-á pela decisão judicial que aplique a lei a um específico condenado, pela prática de determinado crime.

⁸⁸ BOBBIO, Norberto. **Ob. cit.**, p. 183.

⁸⁹ BOBBIO, Norberto. **Ob. cit.**, p. 182.

⁹⁰ O art. 17, I, da Lei nº 8.666, de 1993 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), determina que a alienação de bens imóveis da Administração direta, autárquica e fundacional depende de autorização legislativa. Um exemplo é Lei nº 11.234, de 22 de dezembro de 2005, que autoriza a Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) a alienar os imóveis que especifica. Como se percebe, trata-se de lei apenas em sentido formal.

MEIRELLES⁹¹, “na Administração Pública não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza.”

Uma proposição com vício quanto à abstratividade é o já citado exemplo de um projeto de lei que dá nome a determinada rodovia. A lei de caráter individual decorrente da proposição, além de ser lei apenas formal, é desnecessária ao fim almejado, pois a denominação pode ser feita por ato administrativo, sem mobilização do Poder Legislativo. Não obstante, tem sido comum o uso de lei para tais fins^{92 93}.

3.4.1.4 Imperatividade e coercibilidade

Imperatividade é a possibilidade de imposição da lei ao indivíduo, por meio da previsão de uma **sanção** (penalidade⁹⁴) legal em caso de inobservância da norma. Já **coercibilidade** é a **possibilidade de coação** (aplicação forçada) da sanção ao descumpridor da lei, por meio do uso legítimo da força pelo Estado, caso o infrator não aceite espontaneamente a penalidade. Conforme leciona REALE⁹⁵, o Direito, segundo a teoria da coercibilidade, pode ser definido como “a ordenação coercível da conduta humana”. No mesmo sentido, CARNELUTTI⁹⁶ ensina que **sanção** é o meio utilizado para a imposição de um preceito e **coação**, a força empregada para a aplicação da sanção. Por exemplo, a penalidade pelo descumprimento de uma lei pode ser uma multa nela prevista; se o descumpridor da norma não quitar o respectivo valor, ele pode ser

⁹¹ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**, p. 87.

⁹² Citem-se, como exemplos, a Lei nº 12.882, de 12 de novembro de 2013, que denomina o novo Prédio da Administração da Faculdade de Direito da Universidade Federal do Amazonas de Prédio Professor Samuel Benchimol; e a Lei nº 12.827, de 11 de junho de 2013, que denomina de Engenheiro Vasco Filho o trecho da BR-324 que liga os Municípios de Salvador e Feira de Santana, na Bahia.

⁹³ A Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados, por meio do enunciado nº 3 de sua Súmula, considerava projeto de lei que dá denominação a rodovia ou logradouro público inconstitucional e injurídico. Não obstante, a Comissão decidiu revogar tal verbete, sob o argumento de que o art. 2º da Lei nº 6.682, de 27 de agosto de 1979, autoriza que, mediante lei especial, uma estação terminal, obra de arte ou trecho de via poderá ter a designação de um fato histórico ou de nome de pessoa falecida que haja prestado relevante serviço à nação ou à humanidade. Não obstante, entendemos que o fato de tal designação poder ser feita por lei não torna obrigatório o uso da norma legal para tanto, sendo suficiente, para tal fim, um ato administrativo do órgão competente. Desse modo, ainda que possa ser considerada válida, tal lei será injurídica, por desnecessária.

⁹⁴ Estamos adotando a palavra sanção aqui apenas em seu sentido negativo, de penalidade. Conforme ensina REALE, sanção é todo e qualquer processo de garantia daquilo que se determina em uma regra, havendo as sanções **penais**, que punem o indivíduo descumpridor da lei, e as sanções **premiais**, que oferecem um benefício àquele que cumpre a norma (REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, pp. 72 e 76).

⁹⁵ REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 48.

⁹⁶ CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Lejus, 1999, pp. 113, 114 e 117.

forçado a isso pelo Poder Judiciário, mediante a penhora dos seus bens ou por outros mecanismos à disposição do juiz.

Só uma regra imperativa pode ser também coercível, pois não se pode aplicar uma sanção, nem se exigir o cumprimento desta, pela inobservância de uma regra que não é efetivamente obrigatória. Nesse sentido, ao lado das leis **imperativas**, ou **cogentes**, existem aquelas que possuem menos imperatividade, chamadas **dispositivas**, ou **supletivas**, notadamente no Direito Privado, por exemplo, uma regra que estabeleça determinada conduta, mas permita aos sujeitos decidirem agir diversamente⁹⁷. Todavia, mesmo no caso das normas dispositivas, não se deve dizer categoricamente que elas não possuem imperatividade, pois, conforme ressalta FRANÇA⁹⁸, as leis que permitem que as partes acordem uma relação segundo sua vontade não deixam igualmente de obrigar, à falta desse acordo ou na sua obscuridade. Nesse sentido, DINIZ⁹⁹ classifica as normas cogentes como aquelas de **imperatividade absoluta** e as leis dispositivas como as de **imperatividade relativa**.

Assim, é possível que uma lei não seja marcada pela imperatividade, mas tal característica só se justificará em casos específicos, como o de certas normas de Direito Privado ou o das leis meramente interpretativas¹⁰⁰. Assim, a necessidade ou não da presença de imperatividade e coercibilidade da futura norma jurídica deve ser cuidadosamente analisada pelo legislador durante o trâmite da proposição.

Uma norma legal com vício quanto à imperatividade (e, portanto, à coercibilidade) seria aquela, de iniciativa parlamentar, que pretendesse autorizar o Poder Executivo a realizar algo já de sua competência constitucional, conforme citamos anteriormente, pois, em geral, a decisão sobre o exercício ou não da competência, bem como o momento de exercê-la, fica a critério desse Poder. Já uma norma imperativa, mas sem coercibilidade, seria a que exigisse determinada conduta, sem, todavia, prever

⁹⁷ Por exemplo, o art. 327 do Código Civil de 2002, que dispõe que o pagamento será efetuado no domicílio do devedor, **salvo se as partes convencionarem diversamente**, ou se o contrário resultar da lei, da natureza da obrigação ou das circunstâncias.

⁹⁸ FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica Jurídica**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010, p. 73.

⁹⁹ DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo, Saraiva, 2007, p. 35.

¹⁰⁰ Não obstante, embora as leis interpretativas, por si sós, não sejam imperativas, por se destinarem apenas a interpretar outra norma, elas podem ter uma imperatividade **indireta**, se interpretarem regra de caráter obrigatório, cuja imposição se torne mais efetiva com a interpretação autêntica adotada.

sanção pelo seu descumprimento¹⁰¹: não havendo sanção prevista, não há que se falar em coercibilidade.

Alerte-se, entretanto, que a sanção pelo descumprimento de uma lei pode já estar prevista em outra parte do ordenamento jurídico. Seja, por exemplo, uma proposição que proíba a um agente público receber ajuda financeira para realizar determinado ato administrativo, sem estabelecer sanção pela violação da regra. Tal conduta poderá ser enquadrada como ato de improbidade administrativa que importa enriquecimento ilícito¹⁰²; e, se o ato praticado for ilegal, poderá haver ainda crime de prevaricação¹⁰³.

Assim, nem sempre uma lei que não preveja sanção será desprovida de coercibilidade. Caso não haja tal previsão em seu texto, será preciso verificar se já existe penalidade por seu descumprimento em alguma norma jurídica, antes de concluir pela falta de potencial coercibilidade da proposição. Uma fórmula frequentemente utilizada – embora obscura e mesmo desnecessária – é dizer que o agente que infringir a norma ficará sujeito às sanções legais cabíveis¹⁰⁴. Nesse caso, seria conveniente, durante a análise da matéria, sugerir emenda à proposição para nela prever expressamente quais sanções seriam essas ou, desde logo, descrever a penalidade aplicável no próprio texto em análise.

Finalmente, vale citar o alerta de LEAL¹⁰⁵, de que o legislador deve sempre, para evitar flutuações na interpretação das leis, as quais podem ser tanto úteis como nocivas, redigir os textos legais de modo que seu caráter imperativo ou supletivo seja facilmente discernível, sem necessidade de malabarismos hermenêuticos.

¹⁰¹ Seria exemplo um projeto que determinasse a instalação de extintores de incêndio em estabelecimentos comerciais, sem cominar penalidade aos infratores pela inobservância da regra. Outro seria um artigo que tipificasse certa conduta como crime de responsabilidade, sem estabelecer a pena. Um caso recorrente no Direito brasileiro é a famosa cláusula de que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão adaptar suas normas ao disposto em lei de normas gerais editadas pela União (ex.: art. 118 da Lei nº 8.666, de 1993). Nesse caso, a regra, além de não possuir coercibilidade, carece de novidade, pois já é da natureza das normas gerais da União (entendendo-se estas como as aplicáveis a todos os entes da Federação) a obrigatoriedade de sua observância pelas pessoas políticas menores.

¹⁰² Art. 9º da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.

¹⁰³ Art. 319 do Código Penal.

¹⁰⁴ Por exemplo, o art. 29 da Lei nº 11.079, de 30 de dezembro de 2004 (Lei das Parcerias Público-Privadas): “**Art. 29.** Serão aplicáveis, no que couber, as penalidades previstas no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 – Código Penal, na Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992 – Lei de Improbidade Administrativa, na Lei nº 10.028, de 19 de outubro de 2000 – Lei dos Crimes Fiscais, no Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, e na Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, sem prejuízo das penalidades financeiras previstas contratualmente.”

¹⁰⁵ LEAL, Victor Nunes. **Classificação das Normas Jurídicas**. In: **Ob. cit.**, p. 45.

3.4.2 Legalidade

Algumas vezes, os Regimentos Internos das Casas legislativas preveem que o exame de admissibilidade das proposições abrangerá não só a constitucionalidade, mas também a **legalidade** da matéria¹⁰⁶. Há que se entender o alcance desse termo para fins de apreciação de proposições legislativas, se referente apenas à legalidade em sentido estrito, isto é, à conformidade às leis em vigor; ou se relativo à legalidade em sentido amplo, identificando-se com o conceito de juridicidade (conformidade a todo o Direito)¹⁰⁷.

No primeiro caso (legalidade *stricto sensu*), é estranho falar em análise de legalidade da proposição, já que esta se destina a originar nova lei. Seria, em última instância, uma conformidade de uma lei a outra lei, a fim de avaliar se a primeira é legítima, é legal. Mas não se pode dizer que uma lei posterior é ilegal em face de outra lei anterior, uma vez que se trata de atos de mesma hierarquia jurídica. Nesse caso, seria aplicável a regra do art. 2º, § 1º, da LINDB, de que a lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior; ou a do § 2º desse mesmo artigo, que reza que a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. De fato, raros são os casos de análise de legalidade *stricto sensu* no exame das proposições legislativas, pois, para que isso ocorra, é essencial que exista **superioridade normativa** do parâmetro de controle.

Já no segundo caso (legalidade *lato sensu*), o termo englobaria a conformidade aos aspectos de constitucionalidade, regimentalidade, técnica legislativa, aderência aos princípios jurídicos, enfim, a aderência da proposição ao Direito como um todo, sendo sinônimo de juridicidade em sentido amplo.

¹⁰⁶ Por exemplo, o art. 53, III, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados prevê que a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania apreciará as proposições quanto aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa. Uma vez que o dispositivo fala tanto em legalidade, como em juridicidade, é de se supor que aquela está empregada em seu sentido estrito.

¹⁰⁷ MEIRELLES, por exemplo, ao discorrer sobre o processo legislativo no âmbito municipal, adota um sentido amplo de legalidade, ao dizer que: “A legalidade da lei deve constituir a primeira cautela do legislador. Nenhuma redundância há nessa afirmativa, dada a frequência de leis que contrariam normas superiores ou extravasam da competência do órgão legislativo que as elabora. A lei, consagrando regras jurídicas de conduta, há de ser antes e acima de tudo legal, isto é, conforme ao Direito.” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Municipal Brasileiro**, p. 682)

Citamos anteriormente uma hipótese de análise de legalidade *stricto sensu* das proposições: a verificação da conformidade das leis municipais à Lei Orgânica do Município, salvo se esta for considerada produto de um “Poder Constituinte municipal”¹⁰⁸. Não sendo essa a posição adotada, a compatibilidade das proposições à Lei Orgânica do Município será uma questão de legalidade. A superioridade da Lei Orgânica sobre as leis municipais fica evidenciada pelo seu processo de elaboração, mais dificultoso do que o das leis locais em geral¹⁰⁹. Conforme já decidiu o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo¹¹⁰, as leis municipais não podem ultrapassar nem restringir os limites da respectiva Lei Orgânica, na qual têm seu fundamento de validade.

Outro caso refere-se aos tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, os quais, segundo a atual jurisprudência do STF¹¹¹, possuem *status* de **supralegalidade**, situados hierarquicamente entre a Carta Magna e as normas legais. Nesse sentido, tais tratados invalidariam ou derogariam as leis comuns com eles incompatíveis¹¹². Por exemplo, uma proposição que estabeleça determinada hipótese de prisão de depositário infiel, embora não seja inconstitucional (pois o art. 5º, LXVII, da CRFB/1988 autoriza o legislador infraconstitucional a prever tal hipótese), será incompatível com a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), incorporada ao nosso ordenamento pelo Decreto nº 678, de 6 de novembro de 1992, a qual veda a prisão do depositário infiel, em caráter supralegal^{113 114}.

¹⁰⁸ Caso em que a análise da aderência das proposições municipais aos preceitos da respectiva Lei Orgânica será considerada um exame de constitucionalidade.

¹⁰⁹ Nos termos do art. 29 da CRFB/1988, a Lei Orgânica do Município deve ser votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal.

¹¹⁰ Apelação Cível nº 004.21.124540-0, 7ª Câmara de Direito Público, julgamento em 3/11/2008.

¹¹¹ RE 349703/RS, RE 466343/SP, HC 87585/TO.

¹¹² Na verdade, a análise da congruência de uma lei interna com um tratado ou convenção internacional de hierarquia supralegal não é meramente um exame de legalidade, mas um controle que tem sido chamado de **supralegalidade** ou **convencionalidade**. Essa espécie de controle verificaria a adequação do Direito interno com os acordos sobre direitos humanos assumidos pelo Brasil perante a comunidade internacional. Para saber mais: MAZZUOLI, Valerio de Oliveira. **O Controle Jurisdicional da Convencionalidade das Leis**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Esse autor propõe também uma diferença entre controle de supralegalidade e controle de convencionalidade, tema que não comentaremos aqui, por não ser objeto deste trabalho.

¹¹³ Frise-se que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos, segundo a tese adotada pelo STF, derogam apenas as normas estritamente legais com eles incompatíveis, nunca as disposições constitucionais. Ocorre que, no caso da prisão civil do depositário infiel, o Supremo entendeu que o art. 5º, LXVII, da CRFB/1988 veicula **norma de eficácia limitada**, de modo que, derogadas as leis que regulam essa prisão, o dispositivo magno fica sem regulamentação, razão pela qual a prisão do depositário infiel não pode ser aplicada.

É interessante notar como o cotejo de uma proposição legislativa com um tratado internacional seria hoje possível por ter sido estabelecido um **desnível normativo** entre eles, com a tese da supralegalidade adotada por nossa Suprema Corte. Já no caso da Lei Orgânica Municipal, essa hierarquia jurídica também existe, conforme acima comentado, devendo as proposições municipais se conformar a essa lei fundamental da localidade.

3.4.3 Aderência aos princípios jurídicos

Como vimos, a juridicidade de uma proposição é sua adequação não somente à lei¹¹⁵, mas também aos **princípios do Direito**. Para salientar a importância dos princípios jurídicos, cabe citar a célebre definição apresentada por MELLO:

Princípio é, por definição, mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas, compondo-lhes o espírito e servindo de critério para a sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.¹¹⁶

Vale lembrar que, com o pós-positivismo, os princípios adquiriram maior caráter normativo. Conforme ensina ALEXY¹¹⁷, os princípios devem ser vistos hoje como **normas**, porque dizem o que deve ser e podem ser formulados por meio de expressões deônticas básicas do dever, da permissão e da proibição.

Ao tratar da normatividade dos princípios, reconhecida pelo pós-positivismo, BONAVIDES¹¹⁸ destaca a hegemonia axiológica que lhes foi conferida pelas atuais

¹¹⁴ Vale lembrar que o § 3º do art. 5º da CRFB/1988 permite hoje que os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos sejam incorporados ao ordenamento jurídico brasileiro com *status* de emenda constitucional, quando aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros. Esse não foi ainda o caso do Pacto de San José de Costa Rica, que permanece hoje com hierarquia supralegal, mas foi o caso da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, incorporados ao nosso Direito interno por meio do Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Desse modo, a eventual verificação da compatibilidade de uma proposição legislativa com essa Convenção não será apenas um exame de legalidade (ou supralegalidade), mas, efetivamente, um controle de **constitucionalidade**.

¹¹⁵ Lei em sentido amplo, englobando a Constituição, o Regimento Interno e as demais espécies normativas legais.

¹¹⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, pp. 922-923.

¹¹⁷ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2012, p. 87.

¹¹⁸ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 264.

Constituições, o que, segundo ele, os converteu em pedestal normativo sobre o qual se assenta todo o edifício jurídico dos novos sistemas constitucionais.

Nota-se assim, a importância que deve ser dada aos princípios jurídicos no exame das proposições legislativas. Analisemos primeiramente a conformação das matérias em trâmite no Legislativo aos chamados **princípios gerais de Direito**, para, a seguir, verificarmos a aderência de certas proposições aos **princípios específicos da matéria** que elas pretendem regular.

3.4.3.1 Princípios gerais de Direito

REALE¹¹⁹ ensina que “princípios gerais de direito são enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para sua aplicação e integração, **quer para a elaboração de novas normas**”. Segundo ele:

o legislador é o primeiro a reconhecer que o sistema de leis não é suscetível de cobrir todo o campo da experiência humana, restando sempre grande número de situações imprevistas, algo que era impossível ser vislumbrado sequer pelo legislador no momento da feitura da lei.¹²⁰

MAXIMILIANO¹²¹, por sua vez, leciona que as regras positivas são apenas a síntese de um complexo de altos ditames, a concretização de uma doutrina, série de postulados que enfeixam princípios superiores, os quais são os pressupostos científicos da ordem jurídica.

Nota-se assim que os princípios gerais de Direito fazem parte dos fundamentos do ordenamento jurídico, estejam ou não positivados em lei¹²². Tal é sua importância que o art. 4º da LINDB e o art. 126 do Código de Processo Civil preveem que, quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.

¹¹⁹ REALE, Miguel. **Ob. cit.**, p. 304 (negritos no texto nossos).

¹²⁰ *Id.*, *ibid.*

¹²¹ MAXIMILIANO, Carlos. **Ob. cit.**, p. 241.

¹²² Muitos princípios hoje já estão positivados, tendo se tornado lei efetivamente, como o do que todos são iguais perante a lei (princípio da isonomia – art. 5º, *caput*, CRFB/1988) e o de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei (princípio da legalidade – art. 5º, II, CRFB/1988).

Vários desses princípios gerais são enumerados pela doutrina. A lista abaixo apresenta alguns conhecidos exemplos, que podem servir de parâmetros de controle para a análise da juridicidade das proposições legislativas:

- ✓ Quem pode o mais pode o menos;
- ✓ Ninguém se pode beneficiar da própria torpeza;
- ✓ Ninguém deve ser punido por seus pensamentos;
- ✓ Dizer e não provar é o mesmo que não dizer;
- ✓ Ninguém está obrigado ao impossível;
- ✓ A boa-fé se presume; a má-fé deve ser provada;
- ✓ O dano causado por dolo ou culpa deve ser reparado;
- ✓ Onde a lei não distingue, não cabe ao intérprete distinguir;
- ✓ Ninguém deve ser responsabilizado mais de uma vez pelo mesmo fato.

Seja, por exemplo, um projeto de lei que exija que o Poder Público conserte todo e qualquer buraco existente nas vias públicas, em até 24 horas de seu surgimento, sob pena de ter que indenizar o cidadão cujo carro cair no buraco. Tal projeto poderá ser visto como injurídico, pois ninguém (nem mesmo o Estado) pode ser obrigado ao impossível. Já uma proposição que estabeleça uma sanção a quem pretenda praticar um dano a terceiro, ainda que decida não executar a conduta, ofenderá o princípio de que ninguém deve ser punido apenas por seus pensamentos. Finalmente, um projeto de lei que exija que as partes provem sua boa-fé na execução de um contrato, sob pena de sujeição à multa contratual, será juridicamente viciado, ante o princípio geral de que a boa-fé se presume e a má-fé deve ser provada.

Um importante princípio geral de Direito que deve ser observado por todas as proposições legislativas, seja qual for o ramo do Direito de que cuidam, é o da **razoabilidade e proporcionalidade**. Não obstante, como se trata, segundo o STF, de preceito insculpido na própria Carta Magna, conforme comentamos anteriormente, a compatibilidade da proposição com tal princípio hoje se insere na análise de constitucionalidade da matéria¹²³.

¹²³ BONAVIDES ensina que “os princípios constitucionais outra coisa não representam senão os princípios gerais de Direito, ao darem estes o passo decisivo de sua peregrinação normativa, que, inaugurada nos Códigos, acaba nas Constituições” (BONAVIDES, Paulo. **Ob cit.**, p. 264).

3.4.3.2 Princípios específicos da matéria em análise

Os ramos do Direito possuem princípios específicos que os caracterizam, os quais, portanto, devem ser observados pelas proposições que pretendam tratar de matérias referentes a tais ramos.

No **Direito Civil**, podemos citar os seguintes, entre outros: a propriedade cumprirá sua função social; ninguém pode transferir mais direitos do que possui; os contratos devem ser cumpridos; ninguém deve se enriquecer ilicitamente; a prescrição não flui contra quem não pode agir. Por exemplo, uma proposição que se destine a permitir ao proprietário de um terreno urbano não edificá-lo ou utilizá-lo adequadamente, sem uma razão adequada para isso, poderá ser ofensiva ao princípio de que a propriedade cumprirá sua função social. Outra que pretenda modificar o Código Civil, para prever que a prescrição possa fluir em desfavor do absolutamente incapaz, violará o princípio de que a prescrição não flui contra quem não pode agir.

No **Direito Penal** são exemplos de princípios jurídicos: não há crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal (anterioridade penal e reserva legal)^{124 125}; todos são inocentes até prova em contrário (presunção de inocência ou, para alguns, não culpabilidade); aos acusados em geral devem ser assegurados o contraditório e a ampla defesa (contraditório e ampla defesa); nenhuma pena passará da pessoa do condenado (intranscendência da pena).

Já no **Direito Tributário**, citem-se os seguintes: legalidade, anterioridade, capacidade contributiva, não confisco, uniformidade da tributação etc.

Como se percebe, vários princípios estão hoje positivados, em muitos casos na própria Constituição. Vale dizer que a proposição que desrespeitar um princípio jurídico contido expressamente no Texto Magno terá um problema de **inconstitucionalidade**. Já

¹²⁴ Por exemplo, uma proposição que preveja um crime, mas remeta a definição do *quantum* da sanção a uma norma infralegal (a chamada norma penal em branco ao avesso, por exigir complemento ao preceito secundário) seria um caso de ofensa ao princípio da reserva legal. A propósito, para evitar eventuais controvérsias na interpretação dos tipos penais, o art. 11, parágrafo único, do Decreto nº 4.176, de 2002, recomenda que se evite a formulação de normas penais em branco. Finalmente, conforme citado adiante no texto, tendo em vista que tal princípio é hoje positivado na Carta Magna (art. 5º, XXXIX), haveria aqui um problema não de juridicidade em sentido estrito, mas de **constitucionalidade**.

¹²⁵ Um corolário do princípio da reserva legal é o **princípio da tipicidade estrita**, segundo o qual as condutas criminosas devem ser **precisamente** delimitadas. Desse modo, um tipo penal que descreva condutas vagas ou contenha expressões ambíguas conterà uma injuridicidade, por ofensa a tal princípio. Por exemplo, há discussão na doutrina sobre a efetividade do art. 20 da Lei nº 7.170, de 14 de dezembro de 1983 (que define os crimes contra a segurança nacional), no que se refere à prática de **atos de terrorismo**, uma vez que o dispositivo não define o que sejam tais atos.

se o princípio figurar apenas em norma legal, a incompatibilidade da proposição com seu teor se situará no campo da **juridicidade *stricto sensu***, no sentido que estamos adotando aqui. Nesse caso, não poderemos, em geral, dizer que o problema é de legalidade, pois, como vimos, não se pode afirmar que uma norma (ou a proposição que lhe dará origem) é incompatível com outra de mesma hierarquia, ante o princípio (inclusive positivado¹²⁶) de que a lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível ou quando lhe regule inteiramente a matéria.

3.4.4 Técnica legislativa

Pode-se definir a **técnica legislativa** como o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a vontade do legislador. Para CARVALHO¹²⁷, ela é o modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes, envolvendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.

NADER¹²⁸ leciona que a criação da lei não implica o simples agrupamento assistemático de normas jurídicas, pois sua formação requer planejamento e método, um exame cuidadoso da matéria social, dos critérios a serem adotados e do adequado ordenamento das regras.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, posteriormente atualizada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, é o diploma que estabelece as principais regras de técnica legislativa que devem ser observadas na elaboração das leis (e, portanto, das proposições legislativas), tendo sido editada com base no parágrafo único do art. 59 da CRFB/1988¹²⁹. Com o advento dessa Lei, a técnica legislativa deixou de

¹²⁶ Art. 2º, § 1º, da LINDB.

¹²⁷ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Ob. cit.**, p. 31.

¹²⁸ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 238.

¹²⁹ Uma questão que se coloca é saber se as disposições da Lei Complementar nº 95, de 1998, são aplicáveis também às PECs, uma vez que as emendas à Constituição são hierarquicamente superiores às leis complementares. Alguns defendem que, em razão dessa hierarquia, a redação das PECs não haveria de obedecer necessariamente às prescrições da citada Lei Complementar. Não obstante, consideramos que o melhor entendimento é o de que todas as espécies legislativas (e suas respectivas proposições, portanto) devem ser elaboradas segundo os preceitos dessa Lei, tendo em vista que ela foi criada por expressa previsão do parágrafo único do art. 59 da CRFB/1988. Entendemos, assim, que, quando esse dispositivo magno prevê que “lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”, deve-se interpretar o termo “leis” como referente a todas as espécies legislativas relacionadas no citado art. 59, o que inclui as emendas à Constituição. Pensar de outra forma seria assumir que não só essas emendas, mas também as medidas provisórias, os decretos

ser um aspecto meramente redacional e de organização do texto normativo e ganhou *status* de questão legal. No âmbito do Executivo federal, a Lei Complementar nº 95, de 1998, foi regulamentada pelo Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que também oferece diretrizes interessantes para a confecção das normas jurídicas em geral.

Embora seja possível enquadrá-la na análise da legalidade¹³⁰, preferimos destacar a técnica legislativa como um item autônomo dentro da juridicidade em sentido estrito, por três razões. A primeira é que o conteúdo da Lei Complementar nº 95, de 1998, não veicula comandos destinados propriamente a modificar a conduta dos indivíduos em sociedade, como costuma acontecer com as leis em geral, mas a enunciar preceitos direcionados ao próprio legislador, para a boa elaboração das normas. Nos dizeres de BOBBIO¹³¹, trata-se não de uma norma de comportamento, mas de uma **norma de estrutura**, isto é, uma norma que regula os procedimentos de regulamentação jurídica dos comportamentos das pessoas, não esses comportamentos em si. Conforme afirma esse autor, o comportamento que as normas dessa natureza regulam é o de produzir regras.

Em segundo lugar, o atendimento à técnica legislativa não se resume à aderência da proposição ao conteúdo da referida Lei Complementar, havendo diversos outros

legislativos e as resoluções poderiam ser redigidos sem observância da técnica legislativa, o que, tendo em vista a fundamental importância dessa técnica para a adequada elaboração das leis, seria, no mínimo, contrário à boa razão.

¹³⁰ A questão, na verdade, é mais complexa: seria o exame de compatibilidade de uma proposição legislativa com a Lei Complementar nº 95, de 1998, uma análise de legalidade ou de constitucionalidade? Tendo em vista que ambas têm seu fundamento de validade na Constituição da República, a qual prevê a edição dessa Lei Complementar para regular a confecção das normas, a incongruência de uma proposição com tal Lei configuraria, em verdade, um problema de inconstitucionalidade. Não obstante, conforme citado adiante no texto, o art. 18 dessa Lei prevê que o desrespeito à técnica legislativa por ela estabelecida não tem força para invalidar uma norma elaborada mediante processo legislativo regular. Teríamos, assim, em princípio, uma inconstitucionalidade que não invalidaria uma lei, ideia que soa, no mínimo, estranha. Se, por outro lado, considerarmos que o problema se situaria na seara da legalidade, haveria necessidade de se considerar que a Lei Complementar nº 95, de 1998, possui *status* supralegal, para que ela pudesse servir de parâmetro de controle de legalidade das demais leis. Desconhecemos, todavia, corrente doutrinária ou jurisprudencial que tenha abordado tal tema. A se considerar – como de fato se considera hoje – que essa Lei está no mesmo nível normativo que o das leis em geral, não há como sustentar a invalidade de uma lei que desrespeite os preceitos daquela, sendo, sob essa ótica, até desnecessária a previsão do citado art. 18. Haveria, no caso, um controle de caráter apenas metajurídico, com vistas à produção de leis de qualidade para a população, por razões mais políticas e sociológicas que jurídicas. Desse modo, por uma ou outra razão, é conveniente destacarmos a análise da técnica legislativa como um item autônomo dentro do controle de juridicidade das proposições, tendo em vista todas essas peculiaridades, que ainda estão a demandar um estudo mais aprofundado da doutrina.

¹³¹ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999, p. 45.

aspectos e técnicas que devem também ser observados no momento de elaboração das leis, conforme veremos à frente.

Finalmente, a inobservância da técnica legislativa não costuma, em geral, invalidar juridicamente a lei, acarretando apenas uma elaboração defeituosa do texto legal, o que poderá gerar dificuldades em sua interpretação e aplicação, com consequentes controvérsias entre os destinatários da norma. Sem dúvida essa é uma situação de todo indesejável, mas não suficiente para se declarar os comandos legais inválidos. Isso ocorre, inclusive, em função da ausência de hierarquia normativa entre a Lei Complementar nº 95, de 1998, e as leis em geral, conforme discutido anteriormente¹³². Nesse sentido, a própria Lei Complementar, em seu art. 18, prevê, até de forma desnecessária, que eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento. Ainda que não houvesse tal artigo, o fato é que uma lei não poderia ser declarada inválida por contrariar preceito de outra lei de mesma hierarquia.

De qualquer maneira, a busca da produção de normas de qualidade, que sejam claras, concisas e coerentes, é motivo suficiente a justificar a análise de técnica legislativa das proposições. Conforme consta do **MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA**¹³³:

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 assegurem um desenvolvimento social e harmônico dentro de um contexto de paz e liberdade.

Analisemos agora os principais preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998, e de seu decreto regulamentador, os quais servem de parâmetros de controle da técnica legislativa. Sempre que possível, apresentaremos exemplos de proposições ou mesmo de leis em vigor que ofendem tais preceitos, para demonstrar a importância da análise de técnica legislativa a ser feita durante o processo legislativo e os riscos de realizá-la sem o devido cuidado.

¹³² Vimos inclusive que a posição do STF é pela inexistência de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária: AI 702533 AgR/RJ, RE 348605 ED/SC.

¹³³ BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. 2ª ed. Brasília: Presidência da República, 2002, p. 77.

Vale destacar que não nos deteremos em aspectos **meramente redacionais**¹³⁴ das proposições, os quais podem ser sanados no momento da redação final dos autógrafos¹³⁵. O principal foco desta parte será analisar os **aspectos substantivos** da técnica legislativa, isto é, aqueles cuja inobservância pode gerar leis com problemas de incoerência, ambiguidade ou mesmo inteligibilidade, a depender da gravidade do vício que comportarem.

3.4.4.1 A Lei Complementar nº 95, de 1998

O art. 3º da Lei Complementar nº 95, de 1998¹³⁶, estabelece que a lei será estruturada em três partes básicas: **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 de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; e **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. A Lei não explicita isto, mas tal estrutura é normalmente aplicável às proposições que darão origem a normas **autônomas**, não a diplomas meramente **alteradores**¹³⁷.

A **epígrafe** (grafada em maiúsculas) propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo **título designativo** da espécie normativa (lei, lei complementar, decreto legislativo etc.), pelo **número** respectivo e pelo **ano de promulgação**

¹³⁴ São exemplos de regras de técnica legislativa meramente redacionais presentes na Lei Complementar nº 95, de 1998: a epígrafe será grafada em caracteres maiúsculos (art. 4º); a ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem (art. 5º); o artigo será indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste (art. 10, I); os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão “parágrafo único” por extenso (art. 10, III). O art. 22 do Decreto nº 4.176, de 2002, veicula também diversas regras de caráter apenas redacional, como a de que o texto do artigo iniciar-se-á com letra maiúscula e terminará com ponto ou, nos casos em que se desdobrar em incisos, com dois-pontos (art. 22, III).

¹³⁵ Autógrafo é a versão final da proposição aprovada pela Casa legislativa. Ele tem esse nome por ser assinado (autografado) pelo Presidente da Casa. O autógrafo é remetido à Casa revisora (esfera federal), à sanção do chefe do Executivo ou à promulgação direta, conforme o caso.

¹³⁶ Nesta parte do trabalho, o dispositivo legal citado sem indicação da respectiva norma será dessa Lei Complementar.

¹³⁷ Norma autônoma é a que regula diretamente a respectiva matéria; norma alteradora, a que insere seu conteúdo em outra norma já em vigor, a qual passará a ser, formalmente, após a alteração, o diploma que efetivamente regulará o assunto. Por exemplo, a Lei Complementar nº 95, de 1998, é uma norma autônoma sobre a elaboração das leis; a Lei Complementar nº 107, de 2001, por sua vez, é um diploma apenas alterador daquela.

(art. 4º)¹³⁸. Ressalte-se, por outro lado, que a epígrafe nesses moldes refere-se à lei já em vigor. A proposição legislativa costuma apresentar uma fórmula simplificada, sem o número da norma (a qual ainda não existe) e apenas com o ano de sua **apresentação** ao Parlamento¹³⁹.

Após a epígrafe, aparece a **ementa** (ou **rubrica**), cuja função é informar ao público o assunto contido na lei (ou na proposição), facilitando também o trabalho de pesquisa das normas. Nos termos do art. 5º da Lei Complementar, a ementa explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o **objeto da lei**. Segundo PENNA e MACIEL¹⁴⁰, a ementa oferece um resumo claro, fiel e conciso do projeto. O conjunto formado por epígrafe e rubrica denomina-se **título** do ato legislativo¹⁴¹.

Na análise da adequação da técnica legislativa da ementa, é importante verificar: se ela está mesmo redigida em termos concisos (não prolixos); e se ela realmente informa qual o objeto da lei. Por exemplo, uma ementa de um projeto de lei alterador que diga apenas que a proposição “Altera o art. (tal) da Lei nº (tal)”, nada esclarece sobre o real conteúdo da matéria¹⁴². Melhor seria dizer: “Altera o art. (tal) da Lei nº (tal) para (objeto da proposição)”. Conforme ensina NADER¹⁴³, “quando a rubrica faz menção apenas a dispositivos de leis, sem qualquer alusão à matéria, transforma-se em elemento ornamental, pois não simplifica a tarefa do pesquisador”.

Critica-se também o uso da conhecida expressão “e dá outras providências” ao final da ementa, pois isso não deixa claro o que seriam tais providências. O correto é a rubrica efetivamente enunciar quais são os objetos contidos na norma. Entretanto, não é incomum, infelizmente, a aparição dessa expressão nas ementas das leis, notadamente

¹³⁸ Não obstante, no caso das leis e medidas provisórias, é costume constar da epígrafe não só o ano, mas a data completa da promulgação: LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998; LEI Nº 8.112, DE 11 DE DEZEMBRO DE 1990; LEI DELEGADA Nº 13, DE 27 DE AGOSTO DE 1992; MEDIDA PROVISÓRIA Nº 639, DE 21 DE MARÇO DE 2014. Já as Emendas Constitucionais têm sido publicadas no Diário Oficial sem sequer a indicação do ano: EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 32; EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 80. Apenas os atos legais exclusivos ou privativos do Poder Legislativo têm, efetivamente, apresentado a epígrafe nos moldes previstos pela Lei Complementar nº 95, de 1998: DECRETO LEGISLATIVO Nº 10, DE 2013; RESOLUÇÃO Nº 36, DE 2009; RESOLUÇÃO Nº 1, DE 2002-CN.

¹³⁹ Exemplos: PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2014; PROJETO DE DECRETO LEGISLATIVO Nº _____, DE 2014; PROPOSTA DE EMENDA À CONSTITUIÇÃO Nº _____, DE 2014.

¹⁴⁰ PENNA, Sérgio F. P. de O., MACIEL, Eliane Cruxên B. de Almeida. **Técnica legislativa: orientação para a padronização de trabalhos**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2002, p. 11.

¹⁴¹ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 239.

¹⁴² É o que se chama, no jargão legislativo, de ementa “cega”.

¹⁴³ *Id.*, *ibid.*

aquelas derivadas da conversão de algumas medidas provisórias, já que, não só o Executivo tem editado MPs abarcando uma miríade de assuntos, como também o Legislativo, durante a apreciação desses atos, tem inserido no respectivo projeto de lei de conversão, outras tantas matérias, muitas vezes estranhas ao objeto inicial da norma¹⁴⁴. Diante disso, a tentativa (às vezes louvável) de descrição completa dos assuntos na ementa acaba fazendo com que ela apresente demasiada extensão¹⁴⁵.

Abaixo da ementa, temos o **preâmbulo**, cuja função é indicar o **órgão ou instituição competente** para a prática do ato e a **base legal** para tal prática (art. 6º). Dele consta também a **ordem de execução** ou **mandato de cumprimento**¹⁴⁶ do ato (ex.: “decreta”, “resolve”, “promulga”). Tem sido um costume, porém, não citar a base legal no preâmbulo de leis, decretos legislativos e resoluções¹⁴⁷. Embora a fórmula preambular desses atos já esteja consagrada na prática legislativa brasileira, a ausência da base legal contraria hoje o disposto no art. 6º da Lei Complementar nº 95, de 1998. Já nos preâmbulos das emendas à Constituição, medidas provisórias e atos infralegais a base legal costuma aparecer¹⁴⁸.

Um defeito de técnica legislativa do preâmbulo seria a referência ao **nome civil** da autoridade competente que pratica o ato, tendo em vista o princípio da

¹⁴⁴ O que contraria os incisos I e II do art. 7º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que dizem, respectivamente, que cada lei (salvo os códigos) deve tratar de um único objeto; e que a lei não deverá conter matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão. Vimos também que a inserção de emendas sobre matéria estranha à proposição configura um problema de antirregimentalidade.

¹⁴⁵ Um exemplo é a ementa da Lei nº 12.873, de 24 de outubro de 2013, oriunda da conversão da MP nº 619, de 6 de junho de 2013. Se essa ementa fosse aqui reproduzida, ela ocuparia inacreditáveis **trinta** linhas. Para piorar, ao seu final, aparece ainda a famigerada expressão “e dá outras providências”.

¹⁴⁶ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 241.

¹⁴⁷ Exemplos: “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei (Complementar):” (leis ordinárias ou complementares – nos projetos, a fórmula é apenas “O CONGRESSO NACIONAL decreta:”); “O CONGRESSO NACIONAL decreta:” (decretos legislativos e seus projetos); “O SENADO FEDERAL resolve:” (resoluções do Senado e respectivos projetos). Nada impediria, por outro lado, que as leis ordinárias e complementares mencionassem a respectiva base legal (no caso, constitucional) em seus preâmbulos. Por exemplo, a Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990 (Código de Defesa do Consumidor), poderia apresentar o preâmbulo da seguinte forma: “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que, em vista do disposto no art. 5º, XXXII, da Constituição, o Congresso Nacional decreta e eu, por força do art. 66, *caput*, da Constituição, sanciono a seguinte Lei:”

¹⁴⁸ Exemplos: “As MESAS da CÂMARA DOS DEPUTADOS e do SENADO FEDERAL, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional:” (Emendas à Constituição, inclusive as PECs); “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:” (MPs); “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso IV, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei nº _____, de ____ de _____ de _____, decreta:” (decretos regulamentares); “O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, *caput*, inciso VI, alínea “a”, da Constituição, decreta:” (decretos autônomos).

impessoalidade (art. 37, *caput*, CRFB/1988) e a prescrição da Lei Complementar de que o preâmbulo deve veicular o **órgão ou instituição** competente¹⁴⁹. A identificação da autoridade já vem ao final da norma, por meio da assinatura.

O art. 7º dispõe que o primeiro artigo do texto indicará o **objeto da lei** e o respectivo **âmbito de aplicação**. Trata-se de preceito incidente, conforme já citado, sobre as normas autônomas, não sobre os diplomas meramente alteradores, os quais já costumam, desde seu primeiro artigo, promover as efetivas alterações legais. Mesmo algumas normas autônomas, notadamente as mais curtas, têm deixado de enunciar seu objeto, veiculando diretamente a inovação jurídica¹⁵⁰. Já para as leis extensas, o esclarecimento sobre o objeto e o âmbito de aplicação em seu artigo inicial confere maior clareza sobre o conteúdo da norma.

Vejamus um exemplo, o da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública. O *caput* do art. 1º veicula o objeto da lei e seu parágrafo único, o âmbito de aplicação:

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira.

Parágrafo único. Aplica-se o disposto nesta Lei às sociedades empresárias e às sociedades simples, personificadas ou não, independentemente da forma de organização ou modelo societário adotado, bem como a quaisquer fundações, associações de entidades ou pessoas, ou sociedades estrangeiras, que tenham sede, filial ou representação no território brasileiro, constituídas de fato ou de direito, ainda que temporariamente.

É interessante notar que o *caput* desse artigo não representa efetiva norma jurídica, pois, na verdade, nada determina. Não há um real comando estatal no dispositivo, mas apenas a informação de que a lei tratará do respectivo assunto. Nesse sentido, a indicação do objeto da lei poderia ser considerada desnecessária para alguns, por apenas repetir o que já consta da ementa. Em defesa dessa espécie de dispositivo, porém, NADER¹⁵¹ destaca que se trata de diretiva que, embora não atenda diretamente

¹⁴⁹ Não obstante, os Decretos do Poder Executivo do Estado de São Paulo costumam apresentar o nome do Governador no preâmbulo, por exemplo, o Decreto nº 60.075, de 17 de janeiro de 2014.

¹⁵⁰ É o exemplo da Lei nº 12.935, de 27 de dezembro de 2013, que “transforma cargos vagos do Plano Especial de Cargos da Cultura, alocados no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – IPHAN”.

¹⁵¹ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 242.

às finalidades do ato, funciona como instrumento ou meio para que ele possa entrar em execução, sendo própria das legislações modernas e dotadas de organicidade.

O art. 7º da Lei Complementar apresenta também alguns princípios aplicáveis ao objeto da lei, que vamos denominar de: **unicidade do objeto** (excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto – art. 7º, I); **vedação a matéria estranha** (a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão – art. 7º, II), e **integridade do objeto** (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 – art. 7º, IV). O dispositivo veicula ainda outro princípio, que chamaremos de **especificidade do âmbito de aplicação** (o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva – art. 7º, III).

Os dois primeiros princípios acima, infelizmente, conforme já comentado, não costumam ser integralmente observados no processo legislativo das medidas provisórias, uma vez que a tramitação célere dessa espécie legislativa costuma ser utilizada como mecanismo de aprovação rápida (e, portanto, sem a adequada discussão) de matérias de interesse do governo. Já nos projetos em geral, o critério de vedação a matéria estranha costuma ser mais utilizado, inclusive como fundamento para a rejeição de emendas parlamentares que destoem do objeto da proposição.

Em razão do princípio da integridade do objeto, deve-se evitar a elaboração de proposição de caráter autônomo sobre determinado tema, quando já existir norma jurídica sobre o mesmo assunto. Nesse caso, será preferível a inclusão dos novos dispositivos no texto da norma em vigor, por meio de diploma alterador, a fim de que o assunto permaneça disciplinado por uma única lei, evitando o surgimento de normas extravagantes¹⁵². Essa orientação consta hoje do art. 9º do Decreto nº 4.176, de 2002. Por outro lado, o art. 8º desse Decreto admite que idêntico assunto seja disciplinado por mais de um ato normativo da mesma espécie, quando um se destinar, por remissão expressa, a complementar o outro, considerado básico¹⁵³.

¹⁵² Tal orientação relaciona-se também com a questão da organicidade do sistema jurídico, de que trataremos adiante.

¹⁵³ Podemos citar os exemplos da Lei nº 12.232, de 29 de abril de 2010 (normas gerais de licitação e contratação de serviços de publicidade); e da Lei nº 12.598, de 21 de março de 2012, (normas especiais para compras, contratações e desenvolvimento de produtos e de sistemas de defesa). Ambas

Nos termos do art. 1º da LINDB, a lei, salvo disposição contrária, começa a vigorar em todo o país 45 dias depois de oficialmente publicada. Tal prazo é adotado quando a própria norma não estatui a data de início de sua vigência, o que, contudo, não é usual: normalmente as leis estabelecem o início de sua vigência na data de sua publicação; algumas, contudo, preveem um período de vacância (*vacatio legis*) entre sua publicação e sua entrada em vigor.

O art. 8º busca evitar o silêncio da norma quanto ao início da sua vigência, determinando que esta será indicada de **forma expressa** e de modo a contemplar **prazo razoável** para que se tenha amplo conhecimento da lei, reservando-se a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão. Prevê ainda que as leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula “esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial”¹⁵⁴.

Desse modo, alguns vícios de técnica legislativa quanto à vigência da lei seriam: não incluir a cláusula de vigência na proposição¹⁵⁵; estabelecer um período de vacância para leis de pequena repercussão, ou não prevê-lo para as de grande repercussão¹⁵⁶; e redigir a cláusula de vigência em formato diverso do propugnado pela Lei Complementar. Outro problema seria veicular a regra de vigência no meio da norma, ou mesmo em seu início, pois, além de já ser costume em nosso processo legislativo, até por uma questão de ordenamento lógico, inserir tal regra ao final do texto legal, o art. 3º, III, da Lei Complementar nº 95, de 1998, prevê que a cláusula de vigência estará compreendida na parte final da lei.

são complementares à Lei nº 8.666, de 1993, que é a lei básica de licitações e contratos administrativos, havendo, naquelas duas, remissões expressas a esta (art. 1º, § 2º, da Lei nº 12.232, de 2010; e art. 15 da Lei nº 12.598, de 2012). Essas leis podem ser vistas também como leis especiais sobre licitações e contratos, sendo a Lei nº 8.666, de 1993, o diploma geral sobre o tema. Não obstante, a multiplicidade de normas legais sobre licitações e contratos pode ser considerada também como ofensiva à organicidade do sistema jurídico, conforme comentaremos à frente.

¹⁵⁴ É curioso notar, contudo, que a própria Lei Complementar nº 95, de 1998, não observa o formato de cláusula de vigência por ela mesma estabelecido como padrão: Eis o texto do art. 19 dessa Lei: “**Art. 19.** Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.”

¹⁵⁵ O que, não obstante, atrairia a regra geral da *vacatio legis* de 45 dias prevista no art. 1º da LINDB.

¹⁵⁶ Vale notar que a avaliação da magnitude da repercussão da nova lei insere-se na esfera de discricionariedade do legislador.

É cediço que a lei, se não se destinar à vigência temporária¹⁵⁷, terá vigor até que outra a modifique ou revogue. Normalmente, a lei posterior revoga a anterior de forma expressa, isto é, por meio de uma cláusula de revogação¹⁵⁸. Para dar maior clareza à questão da vigência das normas, o art. 9º da Lei Complementar dispõe que a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

Com isso, hoje são considerados vícios de técnica legislativa: não inserir na proposição a cláusula de revogação¹⁵⁹; ou estabelecê-la sem enumerar expressamente as leis ou dispositivos revogados, a exemplo da famosa fórmula “revogam-se as disposições em contrário”, que deve ser condenada, seja pela falta de clareza sobre o que se revoga, seja por ferir a determinação expressa da Lei Complementar, seja ainda pela sua completa desnecessidade, ante a regra do art. 2º, § 1º, da LINDB, sobre a revogação tácita¹⁶⁰.

Conforme o art. 10, I, a unidade básica de articulação do texto legal é o **artigo**, cujo conteúdo, por questões de **ordem lógica** da proposição, deve se restringir a um único assunto ou princípio (art. 11, III, *b*). O artigo pode se desdobrar em **parágrafos** (caso em que teremos o *caput* e um ou mais parágrafos) ou diretamente em **incisos**, os quais também podem servir como subdivisões dos parágrafos. Já os incisos podem se subdividir em **alíneas** e estas, em **itens** (art. 10, II).

Também para a obtenção da ordem lógica das disposições normativas, os parágrafos devem expressar: os **aspectos complementares** à norma enunciada no *caput*; ou as **exceções** à regra por este estabelecida (art. 11, III, *c*). Por sua vez, os incisos, as alíneas e os itens são utilizados para promover **discriminações e enumerações** (art. 11,

¹⁵⁷ São exemplos de diplomas de vigência temporária a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que reserva aos negros 20% das vagas dos concursos públicos federais, cujo art. 6º determina a vigência da norma pelo prazo de dez anos; e o Plano Nacional de Educação (PNE) veiculado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, cujo art. 1º estabelece que o PNE tem vigência por dez anos a partir de sua publicação. Outros casos são as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), que se aplicam aos respectivos exercícios financeiros; e as leis que autorizam a Administração a executar determinados atos (ex.: alienar imóveis), as quais, tão logo se consumem os atos que prevejam, perdem sua vigência, por exaurimento de seus efeitos.

¹⁵⁸ Art. 2º, *caput* e § 1º, da LINDB.

¹⁵⁹ O que, não obstante, pode atrair a regra do art. 2º, § 1º, da LINDB, de que a lei posterior revoga a anterior, ainda que expressamente não o declare, quando seja incompatível com a lei anterior ou quando regule inteiramente a matéria de que esta tratava. É a chamada **revogação tácita**.

¹⁶⁰ MAXIMILIANO considera essa fórmula de revogação como uso inútil, superfetação, desperdício de palavras pelo legislador, em contrariedade à orientação de que nos textos oficiais não devem ser inseridas palavras supérfluas (MAXIMILIANO, Carlos. **Ob. cit.**, p. 292).

III, *d*). NADER¹⁶¹ destaca que o parágrafo não deve formular a regra geral, nem o princípio básico, mas limitar-se a complementar o *caput* do artigo, pois o enunciado do parágrafo não é autônomo, mas intimamente relacionado à parte inicial do artigo.

Normalmente as proposições não costumam apresentar vícios quanto à estrutura formal de articulação (subdivisão dos artigos em parágrafos ou incisos, dos parágrafos em incisos, destes em alíneas e destas em itens), que geralmente é bem conhecida dos que trabalham com a atividade legislativa. Já a limitação do artigo a um único assunto é aspecto que merece maior atenção na análise da proposição, pois eventualmente surgem alguns problemas na confecção do texto. Um erro, por exemplo, é inserir, no mesmo artigo, as cláusulas de vigência e revogação, sendo esta, para piorar, sem a indicação dos dispositivos revogados¹⁶².

Outro ponto que merece atenção é a verificação do adequado emprego dos parágrafos para expressar os aspectos complementares ou as exceções ao *caput*. Podem-se apontar três problemas mais comuns quanto a isso: a reunião da regra principal e do aspecto complementar (ou da exceção) no próprio *caput*^{163 164}; o uso de parágrafos para tratar de assuntos diversos do constante do *caput* (o que também fere o preceito de que o

¹⁶¹ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 245.

¹⁶² Ex.: art. 16 da Lei Complementar nº 24, de 7 de janeiro de 1975, que dispõe sobre os convênios para a concessão de isenções do imposto sobre circulação de mercadorias e prestação e serviços (ICMS): “**Art. 16.** Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.”.

¹⁶³ O art. 11 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, pode ser considerado um exemplo: “**Art. 11.** O concurso será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira, condicionada a inscrição do candidato ao pagamento do valor fixado no edital, quando indispensável ao seu custeio, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele expressamente previstas.”. Se desdobrássemos o aspecto complementar da regra do *caput* em um parágrafo único, o artigo ficaria assim: “**Art. 11.** O concurso será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas, conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira. **Parágrafo único.** A inscrição do candidato será condicionada ao pagamento do valor fixado no edital, quando indispensável ao seu custeio, ressalvadas as hipóteses de isenção nele expressamente previstas.”.

¹⁶⁴ Vale destacar que a reunião da regra geral e dos aspectos complementares (ou das exceções) no próprio *caput* do artigo é um mecanismo que, embora fira a técnica legislativa, é utilizado algumas vezes pelo legislador para tentar evitar o veto parcial do Executivo a determinada regra, já que, nos termos do art. 66, § 2º, da CRFB/1988, o veto parcial somente abrangerá **texto integral** de artigo, parágrafo, inciso ou alínea. Um exemplo é o *caput* do art. 4º da Lei nº 12.952, de 20 janeiro de 2014 (Lei Orçamentária Anual para 2014), cuja redação é a seguinte: “Art. 4º Fica autorizada a abertura de créditos suplementares, restritos aos valores constantes desta Lei (...), **vedado o cancelamento de quaisquer valores incluídos ou acrescidos em decorrência da aprovação de emendas individuais apresentadas por parlamentares**, para o atendimento de despesas: (...)” (negritamos). Perceba-se que, pela técnica legislativa, a vedação ao cancelamento de emendas individuais ao orçamento seria mais bem veiculada em um parágrafo, mas, nesse caso, muito provavelmente, o Executivo vetaria tal regra, para ter liberdade para contingenciar os valores inseridos na LOA por meio de emendas parlamentares. Esse tipo de redação é conhecido, no jargão legislativo, como “dispositivo antiveto”.

artigo deve tratar de um único assunto); e o tratamento do aspecto complementar ou da exceção em outro artigo, em vez de em um parágrafo do mesmo artigo¹⁶⁵.

O art. 10, V, da Lei Complementar prevê que 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** (raro, aparecendo apenas em leis extensas) e o de Livros, a **Parte** (mais rara ainda, utilizada principalmente nas codificações). Por questões de ordem lógica da proposição, esses agrupamentos devem ser compostos apenas por artigos (ou outros agrupamentos) que tratem de assuntos **afins ou conexos**. Ainda para a obtenção da ordem lógica, o art. 11, III, *a*, da Lei reza que se devem reunir sob as categorias de agregação apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei, o que acaba sendo decorrência do princípio de que a norma legal deve tratar de um único objeto (art. 7º, I). Frise-se, por fim, que a lei pode não ter seus artigos reunidos em tais categorias, principalmente se ela for de pequena extensão.

Um erro de técnica legislativa referente aos agrupamentos seria subdividir um Título diretamente em Seções, não em Capítulos. Ou um Capítulo em Subseções, não em Seções. Por outro lado, é possível reunir os artigos da lei apenas em Capítulos, sem utilizar os Títulos. Não é usual, contudo, subdividir a lei diretamente em Seções.

O inciso VIII do art. 10 prevê que os agrupamentos podem constituir **Disposições Preliminares, Gerais, Finais** ou **Transitórias**, conforme necessário. Aqui é preciso ter atenção à topologia legal, para que os artigos tenham efetivamente seu conteúdo em harmonia com a respectiva categoria de agregação. Para clarear o assunto, vejamos em que consistem esses agrupamentos.

As **Disposições Preliminares**, conforme ensina NADER¹⁶⁶, antecedem as regras principais e têm a finalidade de prestar esclarecimentos prévios, como a localização da lei no tempo e no espaço ou os objetivos do ato legislativo¹⁶⁷, ou de apresentar definições de alguns termos e outras distinções básicas. São exemplos os artigos 1º e 2º

¹⁶⁵ Por exemplo, os artigos 63 e 64 da Lei nº 8.112, de 1990: “**Art. 63.** A gratificação natalina corresponde a 1/12 (um doze avos) da remuneração a que o servidor fizer jus no mês de dezembro, por mês de exercício no respectivo ano. **Parágrafo único.** A fração igual ou superior a 15 (quinze) dias será considerada como mês integral. **Art. 64.** A gratificação será paga até o dia 20 (vinte) do mês de dezembro de cada ano.”. Note-se como o art. 64 poderia ser um parágrafo do art. 63, por expressar aspecto complementar à regra do *caput* deste.

¹⁶⁶ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 241.

¹⁶⁷ A Lei Complementar nº 95, de 1998, prevê expressamente a existência, na parte preliminar da lei, dos objetivos do ato legislativo, materializados pelo enunciado do objeto e pela indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas (arts. 3º, I; e 7º).

da Lei Complementar nº 95, de 1998, e os artigos 1º a 5º da Lei nº 8.987, de 13 de fevereiro de 1995¹⁶⁸.

As **Disposições Gerais** estabelecem normas ou princípios gerais a serem observados **por certo agrupamento** de artigos da lei, devendo figurar ao final desse agrupamento¹⁶⁹. É o caso dos artigos 181 a 183 do Código Penal, que veiculam disposições gerais sobre os crimes contra o patrimônio.

As **Disposições Finais** são semelhantes às disposições gerais, mas referem-se à lei toda (não apenas a um agrupamento), vindo, por isso, ao seu final¹⁷⁰. Exemplo: artigos 18 a 19 da Lei Complementar nº 95, de 1998. As cláusulas de vigência e de revogação vêm inseridas nessa parte, quando for o caso.

Finalmente, NADER¹⁷¹ ensina que as **Disposições Transitórias** disciplinam situações passageiras, buscando resolver o problema das situações antigas que ficam pendentes diante da nova regulamentação jurídica. Em face da transitoriedade de seu conteúdo, tais disposições, uma vez cumpridas, acarretam a perda de objeto dessas disposições. São também colocadas ao final da lei. Ex.: Título IX da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (Lei de Diretrizes e Bases da Educação).

O exato conhecimento dos conceitos de disposições preliminares, gerais, finais e transitórias é importante para situar cada artigo em seu adequado agrupamento. Não é incomum, infelizmente, a edição de leis com problemas quanto a essa organização¹⁷².

Costuma-se encontrar também em algumas leis um agrupamento chamado **Disposições Finais e Transitórias**¹⁷³. Tal categoria, a menos que seja dividida em outras duas (Disposições Finais e Disposições Transitórias)¹⁷⁴ deve ser evitada, por

¹⁶⁸ Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências.

¹⁶⁹ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 242.

¹⁷⁰ *Id.*, *ibid.*

¹⁷¹ *Id.*, *ibid.*

¹⁷² Um exemplo é o parágrafo único do art. 1º da Lei nº 8.987, de 1995: “**Parágrafo único.** A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios promoverão a revisão e as adaptações necessárias de sua legislação às prescrições desta Lei, buscando atender as peculiaridades das diversas modalidades dos seus serviços.” Embora esse parágrafo figure nas disposições preliminares da Lei, ele representa típico dispositivo a ser inserido nas disposições **finais**.

¹⁷³ Ex.: Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre os planos de benefícios da Previdência Social.

¹⁷⁴ Ex.: Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007 (Lei do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb).

gerar dúvidas sobre quais de seus artigos representam disposições finais e quais veiculam regras transitórias.

Quanto à ordem lógica de ordenação dos artigos, PENNA e MACIEL¹⁷⁵ ensinam que os dispositivos de uma proposição devem ser organizados de modo que os assuntos gerais venham antes dos especiais; os essenciais, antes dos acidentais; os permanentes, antes dos transitórios¹⁷⁶.

O art. 11, I, da Lei Complementar nº 95, de 1998, apresenta uma série de requisitos para que a norma apresente **clareza**. Destacamos, dentre eles, a regra de que se devem usar **frases curtas e concisas** na redação do texto legal (art. 11, I, *b*), preceito, infelizmente, muitas vezes inobservado¹⁷⁷. Além disso, os dispositivos devem conter **apenas um período**, para dar maior clareza ao seu comando específico¹⁷⁸.

Por sua vez, o inciso II do art. 11 da Lei Complementar trata da **precisão** da norma escrita. Destacamos, pela sua importância, a alínea *g*, a qual prescreve que, para a obtenção de precisão na lei, deve-se indicar expressamente o dispositivo objeto de eventual **remissão**, em vez de usar as expressões “anterior”, “seguinte” ou equivalentes¹⁷⁹.

¹⁷⁵ PENNA, Sérgio F. P. de O., MACIEL, Eliane Cruxên B. de Almeida. **Ob. cit.**, p. 12.

¹⁷⁶ Infelizmente nem sempre a lei atende a esses critérios. Por exemplo, na Lei nº 11.494, de 2007, as Disposições Transitórias precedem as Disposições Finais; e também estas contêm alguns artigos de caráter transitório (ex.: art. 45).

¹⁷⁷ Ver, por exemplo, o art. 37, XI, da CRFB/1988: “XI – a remuneração e o subsídio dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos da administração direta, autárquica e fundacional, dos membros de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dos detentores de mandato eletivo e dos demais agentes políticos e os proventos, pensões ou outra espécie remuneratória, percebidos cumulativamente ou não, incluídas as vantagens pessoais ou de qualquer outra natureza, não poderão exceder o subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, aplicando-se como limite, nos Municípios, o subsídio do Prefeito, e nos Estados e no Distrito Federal, o subsídio mensal do Governador no âmbito do Poder Executivo, o subsídio dos Deputados Estaduais e Distritais no âmbito do Poder Legislativo e o subsídio dos Desembargadores do Tribunal de Justiça, limitado a noventa inteiros e vinte e cinco centésimos por cento do subsídio mensal, em espécie, dos Ministros do Supremo Tribunal Federal, no âmbito do Poder Judiciário, aplicável este limite aos membros do Ministério Público, aos Procuradores e aos Defensores Públicos;”. Nesse caso, nem a alegação de que o legislador buscou uma redação “antiveto” pode ser feita, uma vez que as PECs não estão sujeitas a sanção ou veto.

¹⁷⁸ Orientação que nem sempre é respeitada, a exemplo do art. 420 do Código Civil: “**Art. 420.** Se no contrato for estipulado o direito de arrependimento para qualquer das partes, as arras ou sinal terão função unicamente indenizatória. Neste caso, quem as deu perdê-las-á em benefício da outra parte; e quem as recebeu devolvê-las-á, mais o equivalente. Em ambos os casos não haverá direito a indenização suplementar.”

¹⁷⁹ Outro preceito não raramente desrespeitado, a exemplo do art. 39 da Lei nº 8.112, de 1990: “**Art. 39.** O disposto no artigo **anterior** aplica-se aos titulares de unidades administrativas organizadas em nível de assessoria.”; ou do art. 36 do Código Tributário Nacional: “**Art. 36.** Ressalvado o disposto no artigo **seguinte**, o imposto não incide sobre a transmissão dos bens ou direitos referidos

Mais delicado é o caso de o texto da proposição fazer remissão a dispositivo de **outra** norma¹⁸⁰, o qual pode ser objeto de modificação futura pelo legislador, ou mesmo de revogação, sem que se atente para o fato de que existe tal remissão em outro diploma. Para minimizar esse problema, o art. 18 do Decreto nº 4.176, de 2002, prescreve que a remissão a normas de outros atos normativos far-se-á, de preferência, mediante **explicitação mínima de seu conteúdo**¹⁸¹ e não apenas por meio da citação do dispositivo. Por outro lado, deve-se evitar fazer remissão a norma de hierarquia **inferior**, por subverter a hierarquia das leis e gerar dúvidas quanto à legalização de regra infralegal ou mesmo quanto à constitucionalização de norma legal^{182 183}.

O art. 12 da Lei Complementar nº 95, de 1998, trata das regras para a **alteração** das leis, veiculando alguns importantes preceitos a serem verificados principalmente na análise das PECs (proposições alteradoras por natureza) e dos projetos destinados à modificação das normas em vigor.

O art. 12, III, *b*, **veda**, mesmo quando recomendável, qualquer **renumeração** de artigos e de unidades a ele superiores (os agrupamentos), devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os

no artigo **anterior**: (...)". Nesses casos, outro problema, além da falta de precisão, é o risco de futura alteração da norma que transforme a mera imprecisão do dispositivo em efetivo erro, por exemplo, a inserção de novo artigo antes ou depois do que faz a remissão imprecisa (ex.: uma inserção do art. 38-A à Lei nº 8.112, de 1990, o qual passaria, com isso, a ser o artigo anterior ao art. 39).

¹⁸⁰ Alguns exemplos: art. 45, § 4º, da Lei nº 8.666, de 1993: “§ 4º Para contratação de bens e serviços de informática, a administração observará **o disposto no art. 3º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991**, levando em conta os fatores especificados **em seu parágrafo 2º** e adotando obrigatoriamente o tipo de licitação ‘técnica e preço’, permitido o emprego de outro tipo de licitação nos casos indicados em decreto do Poder Executivo.”; art. 4º da Lei nº 8.248, de 23 de outubro de 1991: “Art. 4º As empresas de desenvolvimento ou produção de bens e serviços de informática e automação que investirem em atividades de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia da informação farão jus aos benefícios **de que trata a Lei nº 8.191, de 11 de junho de 1991**.”.

¹⁸¹ Exemplo: art. 3º, § 12, da Lei nº 8.666, de 1993: “§ 12. Nas contratações destinadas à implantação, manutenção e ao aperfeiçoamento dos sistemas de tecnologia de informação e comunicação, considerados estratégicos em ato do Poder Executivo federal, a licitação poderá ser restrita a bens e serviços com tecnologia desenvolvida no País e produzidos de acordo com **o processo produtivo básico de que trata a Lei nº 10.176, de 11 de janeiro de 2001**.”.

¹⁸² Imagine-se, por exemplo, um projeto de lei destinado a regular os concursos públicos federais que fizesse remissão expressa ao Capítulo II do Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, que dispõe sobre normas gerais relativas a concursos públicos. Haveria dúvida se a matéria do Decreto passaria a ter *status* legal ou não.

¹⁸³ O ADCT da CRFB/1988 é pródigo em fazer remissões a normas legais (ex.: art. 54), embora, neste caso, o fato se justifique pela finalidade de suas disposições, de disciplinar situações antigas que ficaram pendentes diante da nova ordem constitucional.

acréscimos (ex.: arts. 103-A e 103-B da CRFB/1988; Capítulo II-A da Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999¹⁸⁴).

Do mesmo modo, o art. 12, III, *c*, **proíbe o aproveitamento** do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo STF ou suspenso pelo Senado Federal em face de decisão do STF. Nesses casos, o dispositivo alterado deve manter essa indicação, seguido, respectivamente, da expressão “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”.

Tais regras têm o intuito de evitar confusões interpretativas em relação às eventuais remissões de um dispositivo a outro, que, não fosse tal regra, correria o risco de ser reenumerado, ou ter sua numeração reaproveitada, prejudicando a remissão¹⁸⁵.

Por outro lado, o art. 12, III, *d*, **admite** a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo (parágrafos, incisos, alíneas e itens), identificando-se o artigo modificado por alteração, supressão ou acréscimo de dispositivo com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao final do artigo. Entendemos que, também nesse caso, deveria ser vedada a reordenação, pois eventualmente a remissão legal pode ser feita diretamente a unidade inferior ao artigo, da mesma ou de outra lei¹⁸⁶, de modo que a remissão, por exemplo, a um parágrafo ficará equivocada, caso ele seja reenumerado futuramente¹⁸⁷.

Em conclusão ao tema sobre técnica legislativa, destacamos que, embora o art. 18 da Lei Complementar nº 95, de 1998, reze que eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento, isso não deve ser motivo para justificar a desconformidade das proposições e das futuras leis a seus preceitos, pois a técnica legislativa se destina principalmente a contribuir para a produção de um Direito positivo coerente e de

¹⁸⁴ Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal.

¹⁸⁵ Há um caso em que a renumeração é inevitável: quando um artigo possui apenas o parágrafo único e posteriormente lhe são acrescentados outros parágrafos, situação em que o parágrafo original terá que ser reenumerado para § 1º.

¹⁸⁶ Ver, por exemplo, o § 3º do art. 5º; o § 6º do art. 17; e o § 4º do art. 45; todos da Lei nº 8.666, de 1993.

¹⁸⁷ Um exemplo é o inciso VII do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, que faz referência ao parágrafo único do art. 48 dessa própria Lei. Ocorre que a regra desse parágrafo passou a constar do § 3º do art. 48, após a modificação promovida pela Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998.

qualidade, que permita sua aplicação clara e precisa às relações entre as pessoas. Conforme já dissemos, leis mal elaboradas, confusas e ambíguas corroem a harmonia social e geram conflitos desnecessários na sociedade. E vimos, pelos exemplos reais mostrados neste tópico, como as leis podem se apresentar defeituosas, quando elaboradas sem uma rigorosa análise da técnica legislativa, podendo comprometer, inclusive, a segurança jurídica das relações sociais.

3.4.5 Outros aspectos de juridicidade

Em complemento ao assunto de juridicidade em sentido estrito das proposições legislativas, teceremos alguns comentários sobre três importantes aspectos: a necessidade de verificar se a proposição respeita a **organicidade do sistema jurídico** em vigor; a de examinar a **adequação da espécie legislativa** adotada; e a de avaliar se a futura norma gerada será dotada de **efetividade**.

3.4.5.1 Organicidade do sistema jurídico

Para que possa cumprir adequadamente seu papel de vetor da paz, da justiça e da harmonia social, o Direito deve possuir **organicidade**, isto é, sistematização, coerência e unicidade, para que não haja entre as diversas regras e princípios jurídicos contradições, antinomias ou ilogicidades. Deve o Direito, portanto, caracterizar-se como um **sistema**, como um conjunto de elementos coordenados entre si, formando uma estrutura organizada, para um objetivo comum. Nesse sentido, LEAL¹⁸⁸ destaca que “o intérprete procura sempre se orientar pelos princípios básicos do ordenamento jurídico para conservar o espírito de sistema no entendimento dos textos”, lição que, sem dúvida, é aplicável também ao legislador, em sua função de criação das normas jurídicas.

NADER¹⁸⁹ expressa que o Direito disperso em numerosas leis extravagantes não atende às exigências da segurança jurídica, dificulta o conhecimento do modelo jurídico e impede o pleno controle do ordenamento pelo próprio legislador. Para esse autor, a sistematização do Direito exige a concentração das normas em textos devidamente organizados, o que se materializa pelos **códigos e consolidações**.

¹⁸⁸ LEAL, Victor Nunes. **Ob. cit.**, p. 39.

¹⁸⁹ NADER, Paulo. **Ob. cit.**, p. 208.

Assim, as principais técnicas utilizadas para dar organicidade ao ordenamento jurídico são a **codificação** e a **consolidação**. Podemos definir **código** como uma lei que se destina a regular, com completude e organicidade, certo ramo do Direito. Vale destacar que não é a extensão da norma, nem sua denominação de código, que a caracterizará como tal. O importante é que ela constitua um conjunto de regras harmônicas e coerentes entre si. Já **consolidação** é a mera reunião em um diploma único de normas esparsas relativas a determinada área do Direito¹⁹⁰. Enquanto a elaboração de um código exige maior rigor científico e preocupação com a sistematização da norma, a consolidação possui um caráter mais prático, de mera organização das normas vigentes, mas nem por isso dotada de menos importância, uma vez que dá maior transparência e organização ao ordenamento positivo.

No tocante à elaboração de códigos, vale transcrever a lição de NADER:

A elaboração de um código não é tarefa de agrupamento de disposições já existentes em várias fontes. Não é um trabalho apenas de natureza prática. Implica sempre a atualização científica do Direito. O legislador deve basear-se nos costumes, conservar as normas necessárias, mas atuar com liberdade para inovar, introduzir novos institutos ditados pelo avanço social. A elaboração do código é obra de modernização do Direito, de adoção dos princípios novos formulados pela Ciência do Direito. Nessa tarefa, o legislador deve consultar, inclusive, as fontes externas, pesquisar no Direito Comparado, a fim de criar uma obra que seja, ao mesmo tempo, a expressão de uma realidade histórica e um organismo apto à realização da justiça. A renovação do Direito não pode ser um trabalho apenas de gabinete; seus artífices devem consultar as forças vivas da nação, considerar os subsídios apresentados pelos setores especializados da sociedade e ouvir a opinião do homem simples do povo.¹⁹¹

Segundo LEAL¹⁹², o legislador deve, tanto quanto possível, redigir as leis dentro de um **espírito de sistema**, tendo em vista não só a harmonia interna de suas disposições, mas também sua colocação harmônica no conjunto das leis vigentes. Após citar as vantagens das codificações, que resguardam a estrutura orgânica do Direito e possibilitam ao legislador uma visão de conjunto não encontrada nas leis fragmentárias, ele acrescenta que:

seria, pois, da maior utilidade que, na medida do possível, as emendas, que se tornasse necessário introduzir nos códigos, não constassem de leis autônomas, mas fossem incorporadas aos próprios códigos,

¹⁹⁰ Ex.: a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

¹⁹¹ *Id.*, *ibid.*

¹⁹² LEAL, Victor Nunes. **Ob. cit.**, p. 19.

acrescentando, suprimindo ou alterando suas disposições nos lugares apropriados. As reformas assim feitas teriam maior probabilidade de não desfigurar o sistema, que estaria constantemente adaptado às exigências sociais, com a vantagem de que em cada uma dessas adaptações o legislador não poderia deixar de lado a preocupação do sistema. Por essa forma, a legislação estaria, em larga medida, permanentemente codificada ou consolidada.¹⁹³

Desse modo, ao analisar determinada proposição, o legislador deve sempre verificar se a matéria por ela tratada já é assunto de outra norma em vigor, avaliando a conveniência de inserir nesta a inovação pretendida, a fim de evitar a fragmentação do sistema jurídico e manter sua organicidade. Não são raros, infelizmente, os casos de normas autônomas que regulam matérias que poderiam ter sido inseridas em leis gerais sobre o tema, por meio de diplomas alteradores¹⁹⁴.

Por outro lado, não se deve desconsiderar a possibilidade de certa matéria ser regulada por lei autônoma, em razão de sua característica de **microssistema jurídico**, isto é, de um segmento do Direito dotado, ele mesmo, de organicidade, princípios e institutos próprios que o particularizam em face da tradicional divisão do Direito em Público e Privado e seus respectivos ramos. Um microssistema jurídico é multidisciplinar, possuindo regras que regulam todos os aspectos da matéria que o caracteriza, sejam de caráter civil, penal, processual, administrativo ou outros. São exemplos o Código de Defesa do Consumidor e o Estatuto da Criança e do Adolescente. Não obstante, os microssistemas devem também estar em harmonia com o sistema jurídico como um todo.

Finalmente, BOBBIO¹⁹⁵ destaca que a visão do ordenamento jurídico como um sistema implica a validade do princípio que exclui a incompatibilidade das normas, devendo haver, em caso de existência de duas normas incompatíveis, a eliminação de uma delas ou mesmo de ambas. Nesse sentido, ele afirma que nem todas as normas produzidas pelas fontes autorizadas seriam válidas, mas apenas as que fossem compatíveis com as outras. Essa lição do autor evidencia a importância da análise de

¹⁹³ *Id.*, *ibid.*, pp. 23-24.

¹⁹⁴ Um exemplo é a legislação sobre licitações e contratos da Administração. A norma considerada geral sobre o assunto é a Lei nº 8.666, de 1993. No entanto, há diversas leis esparsas regulando o tema para situações específicas, sem a necessária característica de microssistema de que trata adiante o texto. São exemplos: a Lei nº 10.520, de 2002 (Pregão); a Lei nº 12.232, de 2010 (licitações e contratos para serviços de publicidade); a Lei nº 12.598, de 2012 (compras e contratações de produtos e sistemas de defesa); a Lei nº 12.462, de 2011 (RDC); entre outras.

¹⁹⁵ BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**, pp. 80-81.

juridicidade das proposições legislativas, como um dos trabalhos essenciais do processo legislativo.

3.4.5.2 Necessidade da espécie legislativa

Um interessante ponto a ser analisado quanto à juridicidade das proposições é o relativo à **necessidade da espécie legislativa** escolhida para regular o assunto. Em alguns casos, a norma resultante, embora válida, é **desnecessária**, tendo em vista que o efeito por ela pretendido poderia ser atingido por meio da aprovação de uma espécie normativa de menor dificuldade de elaboração. Essa desnecessidade, assim, pode ser vista como uma injuridicidade da norma.

Um caso é a aprovação de uma lei complementar sobre assunto que poderia ser regulado por lei ordinária (situação em que, conforme já abordado, a lei será apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária); outro, a produção de uma lei de iniciativa do Presidente da República para regular assunto que poderia ser veiculado em simples decreto autônomo, nos termos do art. 84, VI, da CRFB/1988 (a chamada **reserva de administração**)¹⁹⁶. Relembre-se ainda a hipótese de uma lei que dá nome a determinada instalação ou rodovia, desnecessária por tal denominação poder ser feita por ato administrativo, sem mobilização do Legislativo.

Nesses casos, a espécie normativa apesar de injurídica, pode ser considerada **válida**, em função: do princípio de que quem pode o mais (dispor sobre o assunto por meio de espécie de rito mais complexo) pode o menos (regular a matéria mediante espécie mais simples)¹⁹⁷; e do princípio da economia processual, aproveitando-se, assim, a norma gerada, sem a necessidade de sua invalidação e conseqüente substituição pela espécie adequada.

Nesse sentido, como vimos, o STF¹⁹⁸ entende que não há invalidade da lei complementar que trate de assunto de lei ordinária. Haveria, no caso, apenas uma queda do *status* legal¹⁹⁹ da norma gerada, com a possibilidade de alteração da lei, apenas

¹⁹⁶ Note-se que, nesse segundo exemplo, sendo a autoria do projeto de lei do próprio Executivo, haveria apenas uma injuridicidade estrita; por outro lado, caso o texto fosse de autoria parlamentar, haveria também o problema mais grave da inconstitucionalidade, por vício de iniciativa.

¹⁹⁷ Por exemplo, se o Presidente da República tem maior autonomia para dispor sobre a matéria por simples decreto autônomo, sem a prévia aprovação do Legislativo, então ele teria a menor autonomia de regular a matéria mediante lei, neste caso, após a aprovação do projeto pelo Congresso Nacional.

¹⁹⁸ RE 377457/PR.

¹⁹⁹ Voto do Ministro Joaquim Barbosa no RE 377457/PR, fls. 1819. Frise-se que a referência a uma queda de *status* legal não significa que há hierarquia entre lei complementar e lei ordinária, pois,

formalmente complementar, por lei ordinária. Conforme declarou o Ministro Cezar Peluso:

A lei complementar incidente sobre objeto que lhe não seja próprio só vale porque seus critérios de produção incorporam e sobrelevam os que governam a edição das leis ordinárias. Ou seja, no processo de aprovação de lei complementar, por hipótese, formalmente válida, são cumpridos e superados todos os requisitos indispensáveis à aprovação válida de lei ordinária. E é esta a razão óbvia por que se aproveita o produto legislativo da primeira como se fosse da segunda, nos casos em que a ordem constitucional não exige lei complementar. A lei vale, mas vale “tanto quanto uma lei ordinária federal”, de modo que, já deste prisma, pode ser revogada por lei ordinária²⁰⁰.

Do mesmo modo, no segundo exemplo acima apresentado, seria possível defender – embora não sem controvérsias – que a lei produzida em substituição ao decreto autônomo seria também válida. Como o chefe do Executivo pode editar, diretamente, sem o crivo do Congresso Nacional, ato regulando o assunto, ele poderia também (embora desnecessariamente) submeter sua decisão ao Parlamento, para que este aprovasse a matéria. Haveria dúvida, por outro lado, quanto à possibilidade da lei assim resultante ser modificada posteriormente por decreto autônomo, uma vez que a edição do decreto, por depender apenas do Executivo, poderia ser considerada um desrespeito à decisão do Legislativo, afrontando a separação dos Poderes²⁰¹.

3.4.5.3 Efetividade da lei

Finalmente, um aspecto muito importante a ser analisado quando da elaboração de uma norma jurídica é a probabilidade de que ela venha a ser observada pelos destinatários ou mesmo pelo próprio Estado. Desse modo, não basta que a lei seja formalmente válida perante o Direito; é preciso também que ela seja **efetiva**, isto é, que

conforme já abordado, trata-se de espécies de mesmo nível legal, apenas com competências materiais distintas, conforme a Constituição. O *status* maior da lei complementar, neste caso, refere-se apenas à maior dificuldade de sua aprovação pelo Legislativo, ante a exigência de maioria absoluta das duas Casas do Congresso Nacional para tanto, nos termos do art. 69 da CRFB/1988.

²⁰⁰ Voto no RE 377457/PR, fls. 1833-1834.

²⁰¹ Uma situação interessante, relacionada ao tema, é a do art. 32 da Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001, dispositivo que trata de cargos em comissão no âmbito do Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal e que foi alterado pelo Decreto nº 4.427, de 17 de outubro de 2002. Nesse caso, porém, não houve inadequação da espécie legislativa, pois a Lei foi produzida antes do advento da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, a qual transferiu o tema sobre organização e funcionamento da administração federal à reserva de administração, por meio da alteração do inciso VI do art. 84 da Carta Magna. De qualquer modo, com a promulgação dessa Emenda, o assunto passou a ser da alçada do decreto autônomo, razão pela qual o art. 32 da Lei nº 10.180, de 2001, pôde ser alterado pelo Decreto nº 4.427, de 2002.

seja realmente aceita e cumprida pela sociedade. Conforme ensina REALE²⁰², o Direito autêntico não é apenas declarado, mas reconhecido e vivido pela sociedade, como algo que se incorpora à sua maneira de conduzir-se, devendo a regra de direito, portanto, ser **formalmente válida e socialmente eficaz**.

LEAL²⁰³ ensina que, ao redigir uma lei, o legislador não pode perder de vista a observação real da vida, pois a malícia encontra atalhos para evitar as sanções legais. Não basta, assim, ter em mira o resultado a atingir: é preciso escolher com cuidado os meios adequados, para que não sejam excessivamente severos, nem inócuos. Para isso, ele recomenda a consulta à **jurisprudência**, pois nos julgados se tem oportunidade de encontrar inúmeras situações que normalmente escapam à imaginação do legislador.

Já CARVALHO²⁰⁴ cita a **realidade** da norma como um de seus requisitos, dizendo que a lei deve levar em conta a realidade social, política, econômica, entre outras, que visa regular, destacando que o jurista não retira sua regra do nada e não edifica no vazio. Um ponto de atenção na análise das proposições, por exemplo, é o emprego das **ficções jurídicas**, para dar existência legal a algo que não existe no mundo real. Tais ficções, se necessárias, devem possuir sólido fundamento teórico e conexão com a realidade²⁰⁵.

Desse modo, na análise de juridicidade das proposições, é preciso atenção quanto à questão da **efetividade** (ou **eficácia social**) da norma, pois de nada adianta produzir uma norma jurídica se ela, uma vez em vigor, não será aplicada na sociedade, seja pela excessiva resistência que ela gera, seja pela própria inviabilidade prática de seu cumprimento. Seria a situação de um projeto que pretendesse obrigar toda repartição pública a atender o cidadão em, no máximo, quinze minutos. É evidente – infelizmente – que tal lei não seria cumprida, até mesmo em função da realidade do serviço público brasileiro.

Outro exemplo de norma sem efetividade é o inciso IV do art. 7º da Carta Magna, que diz que o salário mínimo no Brasil será capaz de atender às necessidades vitais básicas do trabalhador e às de sua família, com moradia, alimentação, educação,

²⁰² REALE, Miguel. **Ob. cit.**, p. 113.

²⁰³ LEAL, Victor Nunes. **Ob. cit.**, p. 20.

²⁰⁴ CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Ob. cit.**, p. 26.

²⁰⁵ Por exemplo, a teoria da ficção legal da pessoa jurídica, solidamente fundamentada, que atribui personalidade jurídica a uma unidade inanimada, permitindo que ela possua direitos e obrigações.

saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social. A doutrina afirma que esse dispositivo representa uma **norma programática** e que, portanto, apenas se tornará socialmente eficaz com a evolução social e o amadurecimento político-econômico da sociedade, representando mais um programa, um rumo traçado pela Constituição a ser seguido pelo Estado. Não obstante, raciocínio semelhante não deve servir de justificativa para a edição de leis infraconstitucionais não efetivas, pois estas têm por ofício modificar a realidade social em um grau bem mais direto do que o da Constituição.

Uma lei que entra em vigor, mas não é cumprida pela sociedade é comumente conhecida como uma lei que “não pegou”. A lei pode “não pegar” desde o seu nascimento ou cair em desuso posteriormente, por mudanças na mentalidade social. Um exemplo de norma cuja efetividade desaparecera ao longo do tempo era o crime de adultério, antigamente previsto no hoje revogado art. 240 do Código Penal. A extensão dos efeitos do adultério à seara penal era algo que, mesmo antes da revogação do dispositivo, já caíra em desuso na sociedade brasileira, tendo em vista, inclusive, que a esfera civil já regula, em harmonia com nossa realidade social, as necessárias formas de proteção ao casamento e à família.

4 ANÁLISE DE JURIDICIDADE DE PROPOSIÇÕES PELO LEGISLATIVO

Verifiquemos agora como ocorre, na prática, a análise de juridicidade das proposições pelo Poder Legislativo no Brasil, examinando também as regras regimentais do Congresso Nacional e de suas Casas.

4.1 ADMISSIBILIDADE DAS PROPOSIÇÕES

O exame das proposições pelo Poder Legislativo abrange tanto sua admissibilidade como seu mérito. A **admissibilidade**, conforme dito, refere-se à **compatibilidade jurídica** da matéria, isto é, à própria análise de juridicidade (*lato sensu*) de que temos tratado até agora. Já o **mérito** é relativo à **adequação política** do assunto, isto é, a conveniência e a oportunidade de sua aprovação pelo Legislativo. Nesse caso, impera a discricionariedade dos parlamentares para decidirem se a edição da futura norma jurídica atenderá ao interesse público e às necessidades do bem comum. Neste trabalho, estamos tratando apenas da admissibilidade das proposições, analisando sua constitucionalidade, regimentalidade e juridicidade *stricto sensu*.

O exame das proposições pelo Legislativo é usualmente feito por meio de **pareceres** emitidos pelas Comissões²⁰⁶ às quais a matéria é distribuída. O art. 126 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados define o parecer como a proposição com que uma Comissão se pronuncia sobre qualquer matéria sujeita a seu estudo.

4.2 COMPETÊNCIAS DOS ÓRGÃOS LEGISLATIVOS

Os principais órgãos legislativos de um Parlamento são o Plenário e as Comissões permanentes²⁰⁷. O Plenário é a instância decisória composta por todos os membros da Casa. As Comissões permanentes são subconjuntos do Parlamento, com atribuições específicas referentes a determinado tema, por exemplo, saúde, educação, economia, transporte etc. As competências do Plenário e das Comissões permanentes são definidas pelo Regimento Interno da Casa legislativa.

4.2.1 Comissões

Como estamos tratando da análise da **juridicidade** das proposições, analisaremos inicialmente as competências normalmente atribuídas à chamada **Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)**²⁰⁸, órgão legislativo que usualmente é incumbido dessa espécie de análise. A seguir, estudaremos as competências das demais Comissões, verificando se e quando elas possuem competência para o exame de admissibilidade das proposições.

4.2.1.1 Comissão de Constituição e Justiça

O Regimento Interno costuma atribuir à CCJ a competência para analisar a juridicidade das proposições em geral que tramitam pela Casa legislativa, ou pelo menos daquelas enviadas a essa Comissão por despacho do Presidente do Parlamento. Além disso, a CCJ costuma ser o órgão competente para opinar sobre outros assuntos de natureza jurídica, cujo esclarecimento se faça necessário, sendo as questões a ela

²⁰⁶ As Comissões são órgãos fracionários do Parlamento, aos quais são atribuídas competências legislativas.

²⁰⁷ Podemos ter ainda as Comissões temporárias, criadas eventualmente para apreciar determinado assunto, entre elas as conhecidas Comissões Parlamentares de Inquérito (CPIs); e as Comissões externas, instituídas pela Casa para cumprir determinadas missões, normalmente de caráter temporário.

²⁰⁸ O nome exato da CCJ pode variar conforme a Casa legislativa. Por exemplo, no Senado Federal, ela se chama Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania; na Câmara dos Deputados, Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania; na Câmara Legislativa do Distrito Federal, Comissão de Constituição e Justiça; na Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, Comissão de Constituição, Justiça e Redação.

submetidas por decisão do Presidente da Casa ou do Plenário ou, ainda, por solicitação de outra Comissão.

Assim, de modo geral, as questões referentes à juridicidade das proposições são esclarecidas pela CCJ, conforme veremos adiante, ao analisar as regras regimentais do Legislativo federal. Essa competência, contudo, não significa necessariamente que outras Comissões não possam analisar também a admissibilidade das proposições, nos casos regimentalmente previstos.

4.2.1.2 Demais Comissões

A sistemática de apreciação da juridicidade das matérias pelo Legislativo pode variar conforme a proposição que se analisa ou as regras regimentais da Casa onde o assunto se encontra. É que os Parlamentos possuem autonomia para elaborar seus respectivos Regimentos Internos²⁰⁹, nem sempre adotando soluções jurídicas semelhantes para a tramitação das proposições que apreciam.

A regra geral é que a CCJ aprecie a juridicidade da matéria e as demais Comissões permanentes, seu mérito, salvo quando a competência de mérito for, também, da CCJ²¹⁰, caso em que ela apreciará a proposição em todos os seus aspectos. Todavia, conforme a solução regimental adotada pela Casa legislativa, podem existir casos em que a juridicidade de uma proposição seja analisada tanto pela CCJ como por outra Comissão, ou mesmo apenas por uma ou mais Comissões diversas daquela.

Veremos adiante, por exemplo, que, na Câmara dos Deputados, como regra, é a CCJ que analisa os aspectos jurídicos das proposições sujeitas à apreciação da Câmara ou de suas Comissões. Mas o Regimento Interno dessa Casa prevê também que as proposições que versarem matéria de competência, quanto ao mérito, de mais de três Comissões permanentes serão analisadas por uma **Comissão Especial**, a qual ficará incumbida também de se pronunciar sobre a juridicidade das matérias²¹¹. Já no Senado Federal, nem sempre a proposição é enviada à CCJ, situação em que as Comissões contempladas pela distribuição da matéria ficam incumbidas de analisar sua juridicidade, para que tal aspecto não deixe de ser verificado pela Câmara Alta.

²⁰⁹ Ver os arts. 27, § 3º; 32, § 3º; 51, III; 52, XII; todos da CRFB/1988.

²¹⁰ Além de analisar a juridicidade das proposições em geral, a CCJ pode ser também, cumulativamente, a Comissão competente para a análise do mérito de determinados assuntos, como Direito Eleitoral, Direito Civil e Direito Penal, temas normalmente da alçada dessa Comissão na esfera federal.

²¹¹ Arts. 34, II; e 53, IV; ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

4.2.2 Plenário

Tendo em vista que o Plenário é a instância máxima da Casa legislativa, ele é quem dá a palavra final sobre as proposições, seja quanto ao mérito, seja quanto à juridicidade²¹², excetuando-se a apreciação dos projetos sujeitos ao chamado **rito legislativo abreviado**²¹³, relativo ao que se chama na Câmara dos Deputados de **poder conclusivo** das Comissões, o qual, no Senado Federal, recebe o nome de **poder terminativo**. Mesmo nessa hipótese, porém, existe a possibilidade de recurso de um décimo dos membros da Casa, para que a matéria seja apreciada pelo Plenário.

De qualquer forma, na prática, a análise de juridicidade das proposições acaba ocorrendo efetivamente nas Comissões, pois o que o Plenário faz é apreciar os pareceres dessas frações colegiadas para, com base neles, decidir sobre a aprovação ou rejeição da matéria. Assim, embora a palavra final, em geral, seja dada pelo Plenário, todo o trabalho de verificação da compatibilidade jurídica das proposições é feito, de fato, pelas Comissões²¹⁴.

4.3 REGRAS REGIMENTAIS NA ESFERA FEDERAL

4.3.1 Regimento Interno da Câmara dos Deputados

Vejam agora as regras positivas que preveem o controle de juridicidade das proposições no Legislativo federal, começando pela Câmara Baixa. Neste tópico, salvo indicação em contrário, a referência normativa será do Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD).

O art. 32, IV, *a*, *b* e *c*, do Regimento da Câmara prevê que compete à CCJ apreciar: os aspectos **constitucional, legal, jurídico, regimental** e de **técnica legislativa** de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões; a **admissibilidade** das PECs; e os assuntos de natureza **jurídica** ou

²¹² Ver, por exemplo, o art. 132, IV e §§ 1º e 2º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

²¹³ Em consonância com o escólio de Kildare Gonçalves Carvalho (**Técnica Legislativa**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003, pp. 123-124), denominamos de **abreviado** o procedimento legislativo previsto no art. 58, § 2º, I, da Carta Magna, em que as próprias Comissões têm competência não apenas para instruir os projetos de lei, mas para efetivamente **discuti-los e votá-los**, dispensando-se a apreciação do Plenário (competência conclusiva ou terminativa); e de **sumário** o rito referente aos projetos de lei com urgência constitucional solicitada pelo Presidente da República, nos termos do art. 64, § 1º, da CRFB/1988.

²¹⁴ O Regimento pode prever também alguns casos de parecer em Plenário, por exemplo, as matérias em regime de urgência (ex.: art. 140 do RISF). Todavia, nesses casos, que devem ocorrer apenas excepcionalmente, o parecer é feito normalmente de forma oral e sumária, não havendo uma profunda análise de juridicidade da matéria.

constitucional que lhe sejam submetidos, em consulta, pelo Presidente da Câmara, pelo Plenário ou por outra Comissão, ou em razão de recurso previsto no RICD. Do mesmo modo, o art. 53, III, do Regimento prevê que, antes da deliberação do Plenário, ou quando esta for dispensada, as proposições serão apreciadas pela CCJ, para o exame dos aspectos de **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade** e de **técnica legislativa**. Nota-se, assim, que é a CCJ que detém, em geral, a competência para apreciar os aspectos de juridicidade *lato sensu* das proposições que tramitam na Câmara dos Deputados.

Desperta atenção a referência do Regimento à **legalidade**, principalmente por haver também menção à **juridicidade** das proposições. Esta, adotando-se o raciocínio de que a norma não possui palavras inúteis, parece ser citada em sentido estrito, relativo, notadamente, à conformidade aos princípios jurídicos, já que o RICD menciona também os aspectos constitucional, regimental e de técnica legislativa. Já a referência à **legalidade**, se ocorrer em sentido amplo, será dispensável, por já haver a citação da juridicidade; e se for empregada em sentido estrito, como se trata da esfera federal, ficará – hoje – restrita à hipótese da análise de supralegalidade, com base nos tratados internacionais sobre direitos humanos não equivalentes às emendas constitucionais²¹⁵.

Alerte-se, contudo, que nem sempre a CCJ será a Comissão competente para apreciar a admissibilidade das proposições na Câmara dos Deputados. O art. 34 do RICD prevê que serão constituídas **Comissões Especiais** para dar parecer sobre **PECs, projetos de códigos** e proposições de competência de **mais de três Comissões de mérito**. No caso das PECs, a Comissão Especial se pronunciará quanto ao mérito apenas, permanecendo a análise de admissibilidade da matéria com a CCJ (art. 202); nas duas outras hipóteses, a própria Comissão Especial analisará tanto a admissibilidade quanto o mérito da proposição e de suas emendas (art. 34, § 2º; art. 53, IV; art. 205, § 1º). Nesses casos, para assegurar a qualidade dos trabalhos da Comissão Especial, o RICD prevê que pelo menos metade dos seus membros titulares será constituída por membros titulares das Comissões permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa (art. 34, § 1º). Excetuados esses casos de formação de Comissão Especial, a proposição será distribuída **obrigatoriamente** à CCJ, para o

²¹⁵ Se se admitir, conforme discussão feita anteriormente, que tal hipótese representa um controle de legalidade.

exame dos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa (art. 139, II, c).

Um aspecto merece especial atenção: o art. 54 do RICD prevê que o parecer da CCJ, ou da Comissão Especial, quanto à **constitucionalidade** ou **juridicidade** da matéria será **terminativo**²¹⁶. Isso significa que um parecer contrário, quanto a esses aspectos, implicará, em princípio, o **arquivamento** da proposição, salvo se houver **recurso** contra o parecer, caso em que haverá a chamada **apreciação preliminar** da matéria pelo Plenário, para decidir sobre essas preliminares de constitucionalidade e juridicidade (art. 144).

Quanto à apreciação preliminar, o art. 146 dispõe que, se a CCJ, ou a Comissão Especial, durante o exame da matéria, apresentar **emenda** para sanar a inconstitucionalidade ou injuridicidade, a matéria prosseguirá o seu curso e a apreciação preliminar far-se-á somente após a manifestação das demais Comissões²¹⁷ constantes do despacho inicial do Presidente.

Em apreciação preliminar, o Plenário deliberará sobre a proposição **somente** quanto à sua constitucionalidade e juridicidade (art. 145). Havendo emenda saneadora da inconstitucionalidade ou injuridicidade, a votação far-se-á primeiro sobre ela. Acolhida a emenda, considerar-se-á a proposição aprovada quanto à preliminar, com a modificação decorrente da emenda; rejeitada esta, votar-se-á então a proposição, que, se aprovada, retomará o seu curso, e, em caso contrário, será definitivamente arquivada (art. 145, §§ 1º, 2º e 3º). Finalmente, reconhecidas, pelo Plenário, a constitucionalidade e a juridicidade da proposição, essas preliminares não poderão ser novamente arguidas em contrário (art. 147).

Outro controle de juridicidade na Câmara é feito no início do processo legislativo, diretamente pela **Presidência** da Casa, que poderá **devolver** ao autor a proposição que não estiver devidamente formalizada e em termos; ou, ainda, aquela que: versar sobre **matéria alheia à competência** da Câmara; for evidentemente **inconstitucional**; ou for **antirregimental** (art. 137, § 1º). Nessas hipóteses, poderá o

²¹⁶ Note-se que o Regimento da Câmara não atribui efeito terminativo ao parecer que aponte apenas uma antirregimentalidade pura ou um vício de técnica legislativa.

²¹⁷ No caso da Comissão Especial, não visualizamos que outras Comissões seriam essas, já que, pelos arts. 34, § 2º; e 53, IV; do RICD, a própria Comissão Especial estará encarregada de apreciar a matéria em todos os seus aspectos.

autor da proposição recorrer ao Plenário, ouvindo-se a CCJ. Se for provido o recurso, a proposição voltará à Presidência para seguir seu trâmite (art. 137, § 2º).

A eventual injuridicidade da proposição pode ser aferida também por meio do instituto da **prejudicialidade**. O art. 163, II, considera prejudicada a discussão ou a votação de qualquer projeto semelhante a outro considerado **inconstitucional** de acordo com o parecer da CCJ, o que acarretará o **arquivamento** da proposição (art. 164, § 4º). Nesse caso, uma referência importante para a verificação da prejudicialidade é a **Súmula de Jurisprudência da CCJ**²¹⁸, elaborada com base no art. 62, parágrafo único, IX, do Regimento Interno.

No tocante ao controle de juridicidade das **emendas**, o Regimento traz algumas regras importantes. O Presidente da Câmara ou de Comissão tem o poder de **recusar** emenda que: seja formulada de **modo inconveniente**, verse sobre **assunto estranho** ao projeto em discussão ou **contrarie prescrição regimental**. Dessa decisão pode haver reclamação ou recurso, caso em que será consultado o respectivo Plenário (art. 125). Também o art. 189, § 6º, do RICD, prevê que **não será submetida a votos a emenda** declarada **inconstitucional** ou **injurídica** pela CCJ, ou pela Comissão Especial, caso não haja recurso dessa decisão ao Plenário ou, ainda que haja, se o Plenário não der provimento ao recurso.

No caso das **PECs**, conforme dito acima, caberá à CCJ se pronunciar sobre a **admissibilidade** da matéria (art. 202). Nessa hipótese, inadmitida a proposta, o autor poderá, com o apoio de líderes que representem, no mínimo, um terço dos Deputados, requerer a apreciação preliminar em Plenário; admitida a proposta, o

²¹⁸ Atualmente há os seguintes enunciados na Súmula da CCJ da Câmara dos Deputados: **Verbete nº 1**, dividido em dois: “**1.1.** Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que autoriza o Poder Executivo a tomar determinada providência, que é de sua competência exclusiva, é inconstitucional”; e “**1.2.** Projeto de lei, de autoria de Deputado ou Senador, que dispõe sobre a criação de estabelecimento de ensino é inconstitucional”; **Verbete nº 2**: “Projeto de lei que declara de utilidade pública associação, sociedade, entidade, fundação ou instituição é inconstitucional e injurídico”; e **Verbete nº 4**: “Projeto de lei que institui dia nacional de determinada classe profissional é injurídico”. As razões que fundamentaram a edição desses enunciados podem ser consultadas no site da Câmara dos Deputados. Havia também o **Verbete nº 3 (cancelado)**, que declarava: “Projeto de lei que dá denominação a rodovia ou logradouro público é inconstitucional e injurídico”. Esse enunciado foi revogado tendo em vista o disposto no art. 2º da Lei nº 6.682, de 27 de agosto de 1979, o qual dispõe que, mediante lei especial, uma estação terminal, obra de arte ou trecho de via poderá ter a designação de um fato histórico ou de nome de pessoa falecida que haja prestado relevante serviço à nação ou à humanidade. Não obstante, conforme já citado, entendemos que o fato de tal designação poder ser feita por lei não torna obrigatório o uso da norma legal para tanto, sendo suficiente, para tal fim, um ato administrativo do órgão competente, o que tornaria um projeto de lei nesse sentido, ao menos, injurídico, por desnecessário.

Presidente designará a Comissão Especial para o exame de **mérito** da PEC (art. 202, §§ 1º e 2º).

Quanto aos projetos de lei de **iniciativa popular**, o art. 252, VIII, traz a regra de que cada projeto deverá circunscrever-se a um **único assunto** (regra que já vimos também na parte de técnica legislativa), podendo ele, caso não atendida tal prescrição, ser **desdobrado** pela CCJ em proposições autônomas, para tramitação em separado; e o inciso IX desse artigo reza que **não se rejeitará**, liminarmente, projeto de lei de iniciativa popular por **vícios de linguagem, lapsos ou imperfeições de técnica legislativa**, incumbindo à CCJ escoimá-lo dos vícios formais para sua regular tramitação.

O controle de juridicidade, especialmente quanto à regimentalidade, pode ocorrer ainda por meio de **questões de ordem** e **reclamações**. Considera-se **questão de ordem** toda **dúvida sobre a interpretação do Regimento Interno**, na sua prática exclusiva (aspecto puramente regimental) ou relacionada com a CRFB/1988 (questão constitucional) (art. 95). A questão de ordem será resolvida pelo **Presidente da Sessão** (não necessariamente o Presidente da Câmara) (art. 95, § 6º). O Deputado insatisfeito com a decisão da Presidência poderá recorrer ao Plenário, ouvindo-se antes a CCJ (art. 95, § 8º).

Finalmente, o Deputado poderá ainda usar a palavra para formular **reclamação**, no caso da sessão da Câmara, quanto à **observância de expressa disposição regimental** (art. 96, § 1º); ou, no caso de reunião de Comissão, sobre ação ou omissão do órgão técnico que integre. Nesse caso, resolvida a questão conclusivamente pelo Presidente da Comissão, o assunto poderá ser levado ainda, em grau de recurso, ao Presidente da Câmara ou ao Plenário (art. 96, § 2º).

4.3.2 Regimento Interno do Senado Federal

Analisemos agora as normas regimentais da Câmara Alta sobre o controle de juridicidade das proposições, comparando-as com as vigentes na Câmara dos Deputados. Neste tópico, salvo indicação em contrário, o dispositivo citado será do Regimento Interno do Senado Federal (RISF).

Nos termos do art. 101, I, do Regimento do Senado, compete à CCJ opinar sobre a **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência ou por consulta de

qualquer Comissão; bem como pronunciar-se sobre recurso de decisão terminativa de Comissão formulado em virtude de tais aspectos. Do mesmo modo, o inciso V desse artigo prevê que a CCJ opinará sobre assunto de natureza **jurídica** ou **constitucional** que lhe seja submetido, em consulta, pelo Presidente, por deliberação do Plenário ou por outra Comissão.

Nota-se, desse modo, que, assim como ocorre na Câmara dos Deputados, é a CCJ que detém, por excelência, a competência para apreciar os aspectos de juridicidade *lato sensu* das proposições que tramitam no Senado Federal. Não obstante, alguns aspectos devem ser ressaltados na sistemática de análise de juridicidade de proposições adotada na Câmara Alta.

O inciso I do art. 101 prevê que a CCJ do Senado opinará sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias **que lhe forem submetidas**. Ocorre que, nessa Casa, nem sempre o despacho do Presidente inclui a CCJ na tramitação de um projeto. Ao contrário do que ocorre na Câmara dos Deputados, em que a CCJ, em regra, é obrigatoriamente ouvida quanto à juridicidade da proposição, no Senado Federal, a CCJ só aprecia a matéria se assim determinar o Presidente da Casa, o qual costuma despachar as proposições às Comissões com base na pertinência temática da competência (mérito) destas com o assunto. Com isso, muitos projetos deixam de ser apreciados pela CCJ, notadamente aqueles cujo teor não se relaciona à competência de mérito dessa Comissão.

Alguns justificam que a não distribuição da matéria à CCJ do Senado não prejudica o exame dos aspectos de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, pois os incisos I e V do art. 101 permitem que qualquer Comissão, se entender conveniente, realize **consulta** àquela Comissão, para resolver dúvidas quando a esses pontos. Todavia, na prática, raramente uma Comissão tem realizado consulta à CCJ sobre a admissibilidade de uma proposição.

Por outro lado, o RISF não esclarece qual o órgão competente para verificar a juridicidade da matéria, quando a CCJ **não constar** do respectivo despacho, nem a ela for dirigida consulta sobre a juridicidade da proposição. Nesse caso, tem sido adotado na Casa o costume descrito a seguir, que varia conforme o rito adotado seja o abreviado ou o ordinário.

Quando a proposição tramita sob o **rito abreviado**, o exame de sua admissibilidade tem sido feito pela Comissão de **maior pertinência temática**, a qual, nos termos do art. 49, I, recebe do Presidente do Senado a **decisão terminativa** sobre a matéria, isto é, o poder para discutir e votar diretamente o projeto. Essa Comissão, inclusive, tem sido designada como a **última** a apreciar a proposição, após as demais Comissões, que não receberam o poder terminativo, terem emitido seus respectivos pareceres²¹⁹. Por outro lado, quando se adota o **rito ordinário**, todas as Comissões do Senado constantes do despacho têm apreciado, de forma indistinta, a admissibilidade da matéria, sem definição clara de qual delas é a competente para tanto. Isso, infelizmente, acaba dando margem a que nenhuma delas aprecie adequadamente a juridicidade da proposição.

Já quando a CCJ **consta** do despacho, seja no rito ordinário ou no abreviado, o costume tem sido o de que ela aprecie a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade da proposição, ainda que não seja a última Comissão, uma vez que é tal colegiado que possui a competência regimental para tanto.

Nota-se, assim, que, no Senado Federal, a CCJ pode ser a primeira, a última ou qualquer outra posição no trâmite da proposição, podendo, inclusive, nem ter a oportunidade de opinar sobre a juridicidade da matéria, caso em que as demais Comissões deverão fazê-lo. Já na Câmara dos Deputados, salvo nos casos de constituição de Comissão Especial, a CCJ sempre aprecia a juridicidade da proposição, por determinação regimental²²⁰; e o faz por último, após as demais Comissões terem eventualmente apresentado emendas, as quais também devem ser objeto de análise de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade. Entendemos que o ideal seria que o RISF adotasse uma sistemática semelhante à do RICD, com a previsão de distribuição

²¹⁹ Nota-se aqui uma importante diferença entre o rito abreviado na Câmara dos Deputados e o mesmo rito no Senado Federal. Na Câmara Baixa, o poder conclusivo, quando adotado, é atribuído a todas as Comissões constantes do despacho do Presidente. Nesse caso, se a proposição receber pareceres divergentes (alguns a contrário e outros a favor do projeto), a matéria obrigatoriamente irá a Plenário, independentemente de recurso de um décimo da Casa (art. 24, II, g, RICD). Já no Senado Federal, o despacho do Presidente indica qual das Comissões terá o poder terminativo, ficando as outras, se houver, apenas com o poder de instruir a matéria. Assim, no Senado, é apenas a última Comissão do despacho que substitui o Plenário na deliberação do projeto, de modo que o parecer dessa Comissão prevalece sobre os das demais, em caso de divergência entre eles.

²²⁰ Mesmo nos casos de constituição de Comissão Especial, é bom lembrar que o art. 34, § 1º, do RICD prevê que pelo menos metade dos seus membros titulares será constituída por membros titulares das Comissões permanentes que deveriam ser chamadas a opinar sobre a proposição em causa.

obrigatória da matéria à CCJ, para a análise de juridicidade, seja ela a primeira ou a última Comissão a se pronunciar²²¹.

O argumento, defendido por alguns, de que a CCJ ficaria sobrecarregada de trabalho com o exame obrigatório das proposições não deve prevalecer em detrimento de uma adequada análise de juridicidade das matérias, cuja ausência aumenta o risco de produção de leis de baixa qualidade ou mesmo inconstitucionais para a população. Em vez de se negar o exercício da competência da CCJ para verificar a admissibilidade dos projetos, poder-se-ia aumentar o número de seus membros e de sua assessoria, para que esse colegiado pudesse dar a adequada vazão aos seus trabalhos.

Curiosamente, apesar do costume acima descrito, não parece ser do espírito do Regimento do Senado dispensar a apreciação de juridicidade da CCJ: o art. 259 dispõe que, aprovado requerimento para tramitação conjunta de proposições que regulem a mesma matéria, os projetos **serão remetidos** à CCJ, se sobre algum deles for necessária a apreciação dos aspectos constitucional e jurídico. Ora, se o RISF determina a apreciação do projeto pela CCJ quando a tramitação se dá de forma conjunta, não há por que se entender que tal apreciação estaria dispensada quando a matéria tramita isoladamente.

O § 1º do art. 101 atribui ao parecer da CCJ pela inconstitucionalidade ou injuridicidade da proposição força para encerrar o projeto legislativo²²², de forma semelhante ao parecer terminativo na Câmara dos Deputados. Segundo o dispositivo, quando a CCJ emitir parecer nesse sentido, a matéria será considerada **rejeitada e arquivada** definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, **não sendo unânime o parecer**, se houver recurso interposto por um décimo dos Senadores. Além disso, se a inconstitucionalidade for apenas **parcial**, a CCJ poderá oferecer emenda para

²²¹ Um antigo debate refere-se à posição que a CCJ deve adotar no trâmite legislativo: se a primeira ou a última Comissão a apreciar a matéria. Se ela for a primeira, poderá fulminar, desde logo, as proposições que se afigurarem inconstitucionais, evitando perda de tempo e recursos no processo legislativo; se for a última, terá a oportunidade de apreciar a juridicidade das emendas apresentadas, o que não aconteceria se ela fosse a primeira, evitando que tais emendas (eventualmente até um substitutivo – emenda que altera a proposição principal em seu conjunto, substituindo inteiramente esta) fiquem sem essa avaliação. O que não parece razoável é essa Comissão, especializada na análise de constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias, não apreciar uma proposição quanto a tais aspectos, por não ter sido incluída no despacho. Não obstante, isso tem ocorrido no Senado Federal.

²²² Note-se que o Regimento do Senado, assim como faz o da Câmara, não atribui tal força ao parecer que aponte apenas uma antirregimentalidade pura ou um vício de técnica legislativa. Perceba-se ainda que o RISF tampouco atribui esse efeito ao parecer pela inconstitucionalidade ou injuridicidade proferido pelas demais Comissões.

corrigir o vício, por exemplo, suprimindo a parte do texto que contrarie a Carta Magna (art. 101, § 2º).

Tendo em vista que o parecer da CCJ pela inconstitucionalidade ou injuridicidade implica a **rejeição** do projeto, o que atrai a regra do art. 67 da CFRB/1988²²³, o art. 257 do RISF prevê que, quando o relator na CCJ se pronunciar nesse sentido, é permitida a retirada da proposição, antes de proferido o parecer definitivo, mediante requerimento ao Presidente da Comissão, que, o deferindo, encaminhará a matéria à Mesa, através de ofício, a fim de ser arquivada. Com isso, o projeto poderá ser novamente apresentado na mesma sessão legislativa, escoimado dos vícios que o maculavam.

O RISF atribui também **ao Presidente** da Casa competência para apreciar a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das proposições. Nos termos do art. 48, XI, compete ao Presidente impugnar as proposições que lhe pareçam **contrárias à Constituição, às leis, ou ao Regimento**, podendo haver, nesse caso, recurso do autor para o Plenário, o qual decidirá após audiência da CCJ.

Assim como na Câmara dos Deputados, a análise de juridicidade no Senado Federal pode ser feita também mediante o instituto da **prejudicialidade**. O art. 334 do RISF reza que o Presidente da Casa, de ofício ou mediante consulta de qualquer Senador, declarará prejudicada matéria dependente de deliberação do Senado: por haver **perdido a oportunidade**; ou em virtude de seu **prejulgamento** pelo Plenário em outra deliberação. Da declaração de prejudicialidade poderá ser interposto recurso ao Plenário, que deliberará após ser ouvida a CCJ. A proposição prejudicada será definitivamente **arquivada**. Um exemplo seria um projeto de lei que regulasse determinada matéria, a qual acabou sendo suficientemente tratada por lei publicada durante a tramitação daquele. Desse modo, a proposição em curso não mais inovará o ordenamento jurídico e poderá ser declarada prejudicada.

No caso das **PECs**, é também a CCJ que verifica a admissibilidade da matéria e de suas emendas, nos termos do art. 356 e 359 do RISF. No Senado, essa Comissão é competente, inclusive, para apreciar o mérito da proposta, ao contrário do que ocorre na

²²³ **Art. 67.** A matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional.

Câmara, em que a CCJ opina apenas sobre a juridicidade da PEC, ficando a uma Comissão Especial a atribuição de pronunciar-se sobre seu mérito.

A juridicidade **das emendas** demanda o atendimento ao disposto nos arts. 230 a 234 do RISF. Comentemos alguns deles. Os incisos I a III do art. 230 referem-se a um controle de **regimentalidade**: o inciso I proíbe a emenda sem relação com o dispositivo que se pretende emendar; o inciso II veda a emenda em sentido contrário à PEC ou ao projeto²²⁴; e o inciso III não admite emenda que diga respeito a mais de um dispositivo, salvo se se tratar de modificações correlatas, de sorte que a aprovação, relativamente a um dispositivo, envolva a necessidade de se alterarem outros.

Ainda sob o aspecto puramente regimental, o art. 231 permite apenas às Comissões o oferecimento de **subemendas** (emendas a outras emendas), as quais não poderão conter matéria estranha à das respectivas emendas, e o art. 233 reza que nenhuma emenda será aceita sem que o autor a tenha **justificado** por escrito ou oralmente.

Já o inciso IV do art. 230 apresenta um controle não só de regimentalidade, mas também de **constitucionalidade**, ao proibir, em harmonia com o art. 63 da Carta Magna, emenda que importe aumento da despesa prevista nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República (salvo no caso das leis orçamentárias – art. 166, §§ 3º e 4º, CRFB/1988) e nos projetos sobre organização dos serviços administrativos do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

Ainda quanto às emendas, o art. 300, XVIII, prevê que não será submetida a votos emenda declarada **inconstitucional** ou **injurídica**²²⁵ **pela CCJ**, salvo se, **não sendo unânime o parecer**, o requererem líderes que representem, no mínimo, a maioria da composição do Senado.

No tocante aos **projetos de código**, a previsão do art. 374 do RISF é de que eles serão analisados por uma **Comissão temporária** designada para seu estudo. Assim, nesse caso, é essa Comissão, e não a CCJ, que fará o exame de admissibilidade da matéria e de suas emendas. Todavia, o parágrafo único desse artigo dispõe que tal sistemática só será adotada para os projetos de código elaborados por juristas, comissão

²²⁴ Vale lembrar que o art. 7º, II, da Lei Complementar nº 95, de 1998, dispõe que a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

²²⁵ Notar que, aqui também, o Regimento do Senado não insere nessa regra a emenda que apresente apenas uma antirregimentalidade pura ou um vício de técnica legislativa.

de juristas, comissão ou subcomissão especialmente criada com essa finalidade e que, além disso, tenham sido antes amplamente divulgados.

Ademais, assim como na Câmara, no Senado é possível haver o controle de juridicidade das proposições, notadamente o de regimentalidade, por meio de **questões de ordem** e **reclamações**. O art. 403 permite a formulação de questão de ordem sobre **dúvida sobre interpretação ou aplicação do Regimento Interno**, a qual será decidida pelo Presidente, com possibilidade de recurso para o Plenário (art. 405). Havendo o recurso, a Presidência poderá solicitar a **audiência da CCJ** sobre a matéria, quando se tratar de **interpretação de texto constitucional** (art. 408).

Finalmente, o art. 14, X, *a*, do RISF prevê que o Senador poderá fazer uso da palavra em qualquer fase da sessão para **reclamação quanto à observância do Regimento**, sendo vedado abordar assunto já resolvido pela Presidência.

4.3.3 Regimento Comum do Congresso Nacional

Vejamos agora algumas regras do Regimento Comum do Congresso Nacional (RCCN)²²⁶, norma que regula o processo legislativo das proposições apreciadas pelas duas Casas em **sessão conjunta**, mediante o chamado **procedimento concentrado**.

Esclareça-se inicialmente que o RCCN é bem mais enxuto que os Regimentos Internos das duas Casas, sendo, na verdade, pouquíssimas as suas disposições que tratam especificamente do controle de juridicidade das proposições legislativas. Por isso, o art. 151 desse Regimento prevê, nos casos omissos, a aplicação subsidiária do Regimento Interno do Senado Federal e, se não sanada a lacuna, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

São matérias que tramitam em sessão conjunta os projetos de **Resoluções do Congresso Nacional** e os projetos de **leis orçamentárias**²²⁷. Entre outros assuntos, os

²²⁶ Em alguns casos, as regras regimentais não figuram no corpo do próprio RCCN, sendo veiculadas em Resoluções autônomas do Congresso Nacional, como a Resolução nº 1, de 2006-CN, que trata do processo legislativo orçamentário; e a Resolução nº 1, de 2002-CN, que cuida da tramitação das MPs. Todavia, essas Resoluções são partes integrantes do Regimento Comum, conforme elas mesmas dispõem, em seus respectivos artigos inaugurais.

²²⁷ Vale lembrar, contudo, que os **créditos extraordinários** na esfera federal, por serem veiculados em Medidas Provisórias (art. 167, § 3º, *in fine*, CRFB/1988), são apreciados pelas duas Casas em **sessões separadas**, tendo em vista a modificação na tramitação das MPs promovida pela Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001. Antes disso, as MPs eram apreciadas em sessão conjunta do Congresso Nacional. Não obstante, a EC manteve a previsão de exame das MPs por **Comissão Mista** (art. 62, § 9º, CRFB/1988), razão pela qual a tramitação dessa espécie legislativa continua sendo regulada pelo RCCN, no caso, pela Resolução nº 1, de 2002-CN.

projetos de Resolução do Congresso Nacional se destinam a **reformular o Regimento Comum** e a criar **Comissões Mistas**. É tema veiculado também em Resolução do Congresso a **delegação legislativa** ao Poder Executivo (leis delegadas – art. 68 da CRFB/1988)²²⁸.

Outras matérias apreciadas em sessão conjunta são os **votos**²²⁹ presidenciais aos projetos de lei e as **MPs anteriores** à Emenda Constitucional (EC) nº 32, de 2001²³⁰. Já o processo legislativo das **MPs posteriores** à EC nº 32, de 2001, embora ocorra em sessões **separadas** da Câmara e do Senado, permanece regulado pelo Regimento Comum, no caso, a Resolução nº 1, de 2002-CN, tendo em vista que a análise dessas normas continua a ser feita por **Comissão Mista**. Na análise de regimentalidade das MPs, é fundamental o cotejo com a citada Resolução, aplicando-se de forma subsidiária o RCCN e os Regimentos Internos das duas Casas, estes conforme a citada regra do art. 151 do Regimento Comum.

O § 1º do art. 11 do RCCN prevê que **não serão aceitas** em Comissão Mista emendas que contrariem o disposto no art. 63 da Constituição da República²³¹. Esse juízo é feito pelo Presidente da Comissão (art. 11, *caput*), que poderá também não aceitar por outras razões de inconstitucionalidade. O autor de emenda não aceita pode, com apoio de pelo menos seis membros da Comissão, recorrer da decisão da Presidência para a própria Comissão, que então decidirá sobre o assunto (art. 11, § 2º).

O art. 17 prevê que a Comissão Mista, ainda quando opinar pela inconstitucionalidade da proposição, deverá **sempre** se pronunciar sobre o mérito desta e das suas emendas. Por sua vez, o art. 37, parágrafo único, prevê que, durante a discussão da

²²⁸ Não obstante, as leis delegadas representam hoje instituto em completo desuso, tendo em vista a utilização que o Executivo faz das Medidas Provisórias, as quais têm força de lei e dispensam a solicitação de delegação legislativa do Presidente da República ao Congresso Nacional.

²²⁹ Art. 57, § 3º, IV; e art. 66, § 4º, ambos da CRFB/1988.

²³⁰ O art. 2º da EC nº 32, de 2001, atribuiu **vigência indeterminada** às MPs existentes na data de publicação dessa EC, prevendo que elas vigerão até que MP (ou lei ordinária, embora o artigo não diga) ulterior as revogue ou que o Congresso Nacional delibere definitivamente sobre elas, transformando-as em lei ou rejeitando-as. O dispositivo prevê que tais MPs serão apreciadas **pelo Congresso Nacional**, não por suas Casas, portanto, em sessão conjunta, conforme a sistemática anterior à EC nº 32, de 2001. É o que prevê, inclusive, o art. 20 da Resolução nº 1, de 2002-CN. Todavia, a probabilidade de que o Congresso venha a apreciar essas MPs é reduzidíssima, por não haver tal necessidade, exceto se surgirem motivos fáticos que demandem a modificação ou a revogação dessas normas.

²³¹ **Art. 63.** Não será admitido aumento da despesa prevista: I – nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, ressalvado o disposto no art. 166, § 3º e § 4º; II – nos projetos sobre organização dos serviços administrativos da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, dos Tribunais Federais e do Ministério Público.

matéria em sessão conjunta, se tiver havido opinião da Comissão Mista pela **inconstitucionalidade** da matéria, a discussão e a votação dessa preliminar antecederão a apreciação da proposição. Como o parecer da Comissão é apenas opinativo, se for rejeitada a preliminar pelo Plenário do Congresso Nacional, a análise de mérito da matéria já estará devidamente instruída pela Comissão e em condições de ser deliberada pelas duas Casas.

No tocante aos **vetos**, vale lembrar que a arguição de **inconstitucionalidade** é um dos motivos que levam o Presidente da República a vetar um projeto de lei (art. 66, § 1º, CRFB/1988). Nesse caso, a apreciação do veto (chamado de veto jurídico) pelo Congresso Nacional (art. 66, § 4º, CRFB/1988) verificará se realmente o dispositivo vetado é incompatível com a Carta Magna, o que representará, portanto, um controle de juridicidade da matéria²³². O art. 104 do RCCN prevê a designação de uma **Comissão Mista** para relatar o veto, antes de sua apreciação em sessão conjunta.

A **delegação legislativa** ao Presidente da República para elaboração de lei delegada consta do art. 116 e seguintes do RCCN. Solicitada pelo chefe do Executivo a delegação, o Congresso Nacional constituirá uma **Comissão Mista** para emitir parecer sobre a proposta, concluindo pela apresentação de projeto de resolução do Congresso Nacional que especifique o conteúdo e as condições da delegação (art. 119, §§ 1º e 2º). Aprovado o projeto pelo Plenário e promulgada a resolução, será feita a comunicação ao Presidente da República (art. 122), para que edite a lei delegada, salvo se a resolução determinar que haja antes a votação do projeto de lei pelo Plenário do Congresso (art. 123). Nesse caso, antes da votação, a mesma Comissão Mista emitirá parecer sobre a conformidade ou não do projeto elaborado pelo Executivo com o conteúdo da delegação legislativa (art. 124). Note-se ainda que a ausência de parecer da Comissão Mista, nesse caso, representa apenas uma **antirregimentalidade pura**, por não haver previsão de tal Comissão na Carta Magna, ao contrário do que ocorre com a Comissão Mista que analisa uma medida provisória.

²³² É certo que, neste caso, o que se aprecia em sessão conjunta é o veto em si, não a matéria vetada, a qual não pode mais ser modificada pelo Congresso Nacional. Não obstante, a decisão sobre a manutenção ou rejeição do veto jurídico exige a reanálise da compatibilidade da proposição vetada com a Carta Magna, havendo, pois, nesse momento, ainda que indiretamente, um controle de juridicidade da proposição.

Vale lembrar ainda que alguns temas são **vedados à lei delegada** pelo § 1º do art. 68 da CRFB/1988²³³, o qual – entendemos – revogou tacitamente o art. 117 do RCCN, tanto por ser norma de hierarquia superior à do Regimento, como por ter regulado inteiramente a matéria de que este tratava. Assim, tal dispositivo do Texto Magno representa importante parâmetro de controle de constitucionalidade a ser utilizado pela Comissão Mista, quando analisar o conteúdo do projeto de lei delegada elaborado pelo Executivo.

No tocante ao processo de **alteração do RCCN**, o art. 128 prevê que o Regimento Comum poderá ser modificado por projeto de resolução de iniciativa: **das Mesas** do Senado Federal e da Câmara dos Deputados; ou de, no mínimo, **cem subscritores**, sendo **vinte Senadores** e **oitenta Deputados**, devendo o projeto ser apresentado em sessão conjunta. Como se trata de matéria prevista apenas no Regimento, aqui também o desatendimento a essas normas configurará somente uma antirregimentalidade pura.

O controle de juridicidade das proposições também pode ocorrer em sessão conjunta por meio de **questões de ordem**. Conforme o art. 131 do Regimento Comum, constitui questão de ordem toda dúvida sobre a interpretação do RCCN, na sua prática exclusiva ou relacionada com a Constituição. A questão de ordem será decidida pela Presidência, de cuja decisão só caberá recurso ao Plenário se a matéria estiver relacionada com dispositivo constitucional (art. 132). Nesse caso, poderá ser ouvida antes a CCJ da Casa a que pertencer o recorrente (art. 132, § 1º).

O art. 139-A do RCCN prevê uma regra específica para a análise de juridicidade dos **projetos de códigos**, dizendo que tais proposições, quando em tramitação no Congresso Nacional há **mais de três legislaturas**, serão, antes de sua discussão final na Casa que as encaminhará à sanção, submetidas a uma **revisão** para sua **adequação às alterações constitucionais e legais** promulgadas desde a sua apresentação.

Essa revisão do projeto de código abrangerá: sua compatibilidade com as **normas constitucionais** em vigor, os novos **princípios jurídicos** que tenham sido

²³³ **Art. 68, § 1º** Não serão objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre: I – organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros; II – nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais; III – planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

desenvolvidos, os **entendimentos jurisprudenciais** da atualidade e os aspectos relativos à **efetividade** da futura norma, isto é, sua aderência à nova realidade social que se desenvolveu ao longo do período de tramitação do projeto, evitando-se que o futuro código não tenha eficácia social, por ter sido apresentado em época diversa da existente quando de sua entrada em vigor.

Segundo o art. 139-A, o relator do projeto de código na Casa em que se finalizar sua tramitação no Congresso Nacional, antes de apresentar perante a Comissão respectiva seu parecer, encaminhará ao Presidente da Casa **relatório** apontando as alterações necessárias para atualizar o texto do projeto em face das alterações legais aprovadas durante o curso de sua tramitação. Esse relatório será encaminhado pelo Presidente **à outra Casa**, que o submeterá à respectiva **CCJ**. Esta oferecerá parecer sobre a matéria, que se limitará a verificar se as alterações propostas restringem-se a promover a necessária atualização dos aspectos constitucionais e legais. Votado esse parecer pelo Plenário, a Casa que realizou a revisão fará a devida comunicação à outra Casa, onde se encontra o projeto de código, para o prosseguimento de sua tramitação regimental, incorporadas as alterações aprovadas na revisão.

Por fim, uma regra interessante é a do art. 142 do RCCN, o qual reza que os projetos elaborados por Comissão Mista deverão ser encaminhados, **alternadamente**, ao Senado Federal e à Câmara dos Deputados. Tal regra, porém, não se aplica aos projetos de lei de conversão de MPs, conforme previsto no art. 21 da Resolução nº 1, de 2002-CN, porque o art. 62, § 8º, da CRFB/1988 prevê que essas matérias terão sua votação iniciada na Câmara dos Deputados.

Falemos agora um pouco do processo legislativo dos **projetos de leis orçamentárias**, o qual é regulado pela Resolução nº 1, de 2006-CN²³⁴, norma que deve ser observada, portanto, na análise de juridicidade de tais proposições. Nesse caso, também se aplica subsidiariamente ao assunto, quando necessário, o RCCN e os dois Regimentos Internos.

Relembre-se inicialmente que o *caput* do art. 166 da CRFB/1988 prevê que os projetos de lei do plano plurianual (PPA), da lei de diretrizes orçamentárias (LDO), da

²³⁴ Uma curiosidade sobre essa Resolução é que ela não possui o art. 93. Após o art. 92, passa-se diretamente ao art. 94, em evidente falha de técnica legislativa, que não foi identificada até a publicação final da norma no Diário Oficial da União.

lei orçamentária anual (LOA) e dos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, **na forma do Regimento Comum**, após terem recebido parecer de uma **Comissão Mista Permanente** de Senadores e Deputados (art. 166, § 1º, I, CRFB/1988). As emendas a tais projetos também serão analisadas por essa Comissão Mista, antes de serem apreciadas, na forma regimental, pelo Plenário das duas Casas do Congresso Nacional (art. 166, § 2º, CRFB/1988).

Por sua vez, a Resolução nº 1, de 2006-CN, parte integrante do RCCN, prevê que essas matérias serão apreciadas pelo **Plenário do Congresso Nacional** (arts. 82, XV; 107; 126; 132; 137), logo, em sessão conjunta.

Note-se que os projetos orçamentários, antes de irem ao Plenário do Congresso, tramitam apenas pela citada Comissão Mista Permanente, a qual o art. 1º da Resolução denomina de **Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização** ou, simplesmente, **Comissão Mista de Orçamentos (CMO)**. Assim, esse é o colegiado responsável pelo exame de juridicidade das matérias orçamentárias federais.

A Resolução nº 1, de 2006-CN possui uma miríade de regras que devem ser observadas, por exemplo, na análise de admissibilidade das emendas ao projeto de LOA, além de outras regras referentes à tramitação dos projetos orçamentários em geral. A maioria dessas regras, no entanto, possui previsão **apenas regimental**, razão pela qual sua eventual inobservância não tem suscitado a nulidade do processo legislativo, tendo em vista a natureza *interna corporis* dos Regimentos das Casas legislativas, conforme discussão feita anteriormente.

Quanto às **Medidas Provisórias**, como já vimos acima, seu processo legislativo é regulado pela Resolução nº 1, de 2002-CN, cujas disposições devem ser analisadas para o controle de juridicidade dessas matérias. Algumas regras desse diploma são de natureza constitucional, como o art. 2º, que prevê uma **Comissão Mista** para emitir parecer sobre a MP, em consonância com o art. 62, § 9º, da CRFB/1988; outras possuem caráter puramente regimental, como o § 1º do art. 6º, o qual prevê que somente poderão ser oferecidas emendas às MPs perante a Comissão Mista. Outras regras constantes dessa Resolução já foram apresentadas quando tratamos da regimentalidade das proposições legislativas.

5 CONCLUSÕES

Diante do exposto neste trabalho, podemos chegar a diversas conclusões, dentre as quais destacamos as elencadas abaixo.

A **análise de juridicidade das proposições legislativas** é assunto de grande importância para o Estado e a sociedade, ao contribuir para que as leis sejam elaboradas com observância ao ordenamento jurídico, evitando-se, no mínimo, contradições, antinomias e obscuridades dos textos legais. São as leis que determinam as regras de conduta a serem obrigatoriamente observadas pelos cidadãos, de maneira que o convívio social é diretamente influenciado pela qualidade das normas produzidas.

Proposição legislativa é toda matéria submetida à deliberação de uma Casa legislativa, sendo as principais as que se destinam a originar normas jurídicas, como as **PECs** e os **projetos**. As **medidas provisórias**, apesar de entrarem em vigor desde sua edição, são também submetidas à apreciação do Legislativo, o qual decide sobre sua aprovação ou rejeição. Por isso, diz-se que as MPs possuem **caráter dúplice**, de norma jurídica e de proposição legislativa.

Juridicidade é a conformidade ao Direito. Uma matéria é jurídica se está em consonância com a Constituição, as leis, os princípios jurídicos, a jurisprudência, os costumes, enfim, com o Direito como um todo. A juridicidade representa condição de **admissibilidade** da tramitação das proposições legislativas.

Podemos entender a **juridicidade em sentido amplo** de uma proposição como o conjunto de sua **constitucionalidade**, sua **regimentalidade** e sua **juridicidade em sentido estrito**, esta abrangendo o atendimento aos **atributos da norma legal**, a **legalidade**, a aderência aos **princípios jurídicos** e a observância da **técnica legislativa**, além de outros aspectos de juridicidade.

A **constitucionalidade** pressupõe a harmonia da proposição com a **Constituição Federal e a Estadual**, conforme o caso; ou, no caso das leis distritais, também com a **Lei Orgânica do Distrito Federal**. Já o respeito das proposições municipais à **Lei Orgânica do Município** pode ser visto como um critério de **constitucionalidade ou legalidade**, conforme a natureza que se atribua a essa Lei Orgânica.

A constitucionalidade deve ser verificada tanto em seu aspecto **formal**, quanto às **regras do processo legislativo** e às **competências** para dispor sobre a matéria, quanto em sua face **material**, tendo em vista o **conteúdo** da proposição.

A **regimentalidade** é a aderência da proposição às normas regimentais da Casa legislativa onde tramita. A análise de regimentalidade verifica a consonância da matéria tanto ao **procedimento de tramitação** como às **competências** dos órgãos legislativos para apreciar o assunto. Em alguns casos, a antirregimentalidade de uma proposição configura, simultaneamente, uma inconstitucionalidade; em outros, é uma **antirregimentalidade pura**.

Quando a antirregimentalidade for **pura**, é possível que, mesmo assim, se admita como legítima a lei produzida, sob o argumento de que as regras regimentais configuram apenas matéria *interna corporis*, de ordenação interna das Casas legislativas, insindicáveis pelo Poder Judiciário, sendo essa a atual posição do STF. Porém, isso não deve ser justificativa para que o Parlamento se exima de observar seu Regimento, para cumprir com zelo sua função constitucional de produzir normas jurídicas de qualidade.

A norma legal, para ser qualificada como tal, deve possuir determinadas características, elencadas pela doutrina, dentre as quais se destacam a **novidade**, a **abstratividade**, a **generalidade**, a **imperatividade** e a **coercibilidade**.

A **novidade** é a característica da norma de inovar o ordenamento jurídico, isto é, de criar nova regra de direito e estabelecer direitos e obrigações aos indivíduos. A **generalidade** é o atributo da lei de ser aplicável a destinatários indeterminados, isto é, a qualquer um que se enquadre na regra prescrita. A **abstratividade** refere-se à qualidade da norma de se destinar a situações hipotéticas, que podem ou não ocorrer no mundo real. A **imperatividade** é a possibilidade de imposição da lei ao indivíduo, por meio da previsão de uma **sanção** em caso de inobservância da norma. Finalmente, a **coercibilidade** é a **possibilidade de coação** da sanção ao descumpridor da lei, por meio do uso legítimo da força, caso ele não aceite espontaneamente a penalidade.

A **legalidade** pode ser vista em sentido amplo, como sinônimo de juridicidade; ou em sentido estrito, significando a conformidade às leis em geral. Nesse caso, para que haja controle de legalidade, é essencial que exista **superioridade normativa** do

parâmetro de controle, a exemplo da Lei Orgânica do Município, em relação às demais leis municipais; ou, conforme a atual posição do STF, dos tratados internacionais sobre direitos humanos com *status* supralegal, em relação às leis em geral.

Os **princípios jurídicos** devem ser observados quando da elaboração das normas jurídicas, tanto os **princípios gerais de Direito**, como os **princípios específicos da matéria** que a proposição pretende regular. Hoje deve ser reconhecida a **força normativa dos princípios** jurídicos.

A **técnica legislativa** é o conjunto de procedimentos e técnicas redacionais específicas para a elaboração dos textos legais, para que tanto o conteúdo quanto a forma da norma gerada expressem a vontade do legislador. Em geral, devem ser atendidas as prescrições da **Lei Complementar nº 95, de 1998**.

Outros aspectos de juridicidade das proposições a serem analisados referem-se à **organicidade do sistema jurídico**, à **adequação da espécie legislativa** e à **efetividade** das normas.

Para cumprir adequadamente seu papel, o Direito deve possuir **organicidade**, isto é, sistematização, coerência e unicidade, caracterizando-se como um **sistema**, um conjunto de elementos coordenados entre si, formando uma estrutura organizada e sem antinomias ou contradições. As principais técnicas utilizadas para dar organicidade ao ordenamento jurídico são a **codificação** e a **consolidação**.

Deve ser verificada a **adequação da espécie legislativa** escolhida para regular o assunto, para evitar que a norma resultante, ainda que válida, seja **desnecessária**, por o efeito por ela pretendido poder ser atingido mediante espécie normativa de menor dificuldade de elaboração.

A norma jurídica deve possuir **efetividade**, consubstanciada na alta probabilidade de que ela seja aceita e cumprida pelos destinatários. Assim, a regra de direito deve ser não apenas formalmente válida, mas também socialmente eficaz.

O exame das proposições pelo Legislativo abrange tanto sua admissibilidade como seu mérito. A **admissibilidade** refere-se à compatibilidade jurídica da matéria, isto é, à análise de sua **juridicidade *lato sensu***, conforme a definimos neste trabalho.

Os principais órgãos legislativos de um Parlamento são o **Plenário** e as **Comissões permanentes**, destacando-se, dentre essas, a **Comissão de Constituição e Justiça (CCJ)**, que normalmente detém a competência para a análise de juridicidade das proposições, sem prejuízo de, em certos casos, esse exame ser feito por outros colegiados da Casa.

Cada Parlamento possui autonomia para elaborar seus próprios Regimentos, havendo soluções jurídicas diversas adotadas por cada Casa. O importante é que as normas regimentais assegurem uma adequada análise de juridicidade das proposições, para que as leis entregues à sociedade possuam qualidade, clareza, validade jurídica e eficácia social.

É preciso atenção à forma e ao rigor como a análise de juridicidade das proposições é feita, na prática, pelo Legislativo: por ser realizado pelo próprio órgão que elabora as normas, muitas vezes tal exame se baseia mais em juízos políticos de conveniência e oportunidade do que em critérios técnico-jurídicos, inclusive com eventuais descompassos com as normas regimentais, o que termina por gerar análises parciais e pouco rigorosas dos aspectos jurídicos das matérias.

A consequência indesejável de tal situação pode ser a produção de normas injurídicas, ou mesmo eivadas de inconstitucionalidade, as quais poderão ser futuramente invalidadas pelo Poder Judiciário ou permanecer no meio da sociedade, contribuindo não para a existência de um sistema jurídico harmônico, claro e eficaz para os cidadãos, mas para a manutenção de um ordenamento confuso e ambíguo, que somente a duras penas poderá ser interpretado e sistematizado por nossos Tribunais e pelos demais aplicadores do Direito.

O presente trabalho, além de auxiliar aqueles que lidam com o processo legislativo a promover uma produção de normas legais legítimas e de qualidade, se destina a contribuir para a conscientização de todos sobre a importância da existência de uma **rigorosa** análise de juridicidade das proposições, para que o Legislativo seja capaz de cumprir com excelência sua missão constitucional de entregar à sociedade leis que efetivamente promovam a justiça, a paz e a isonomia entre as pessoas, inclusive, em certos casos, consolidando, pela via legislativa, os avanços sociais muitas vezes reconhecidos apenas tardiamente pelo Poder Judiciário.

REFERÊNCIAS

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 2ª ed., 2ª tir. São Paulo: Malheiros, 2012.

BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. 2ª ed. São Paulo: Edipro, 2003.

_____. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1999.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 22ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. 2ª ed. Brasília: Presidência da República, 2002.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

CARVALHO, Cristiano Viveiros de. **Controle Judicial e Processo Legislativo – a observância dos regimentos internos das Casas legislativas como garantia do Estado Democrático de Direito**. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2002.

CARNELUTTI, Francesco. **Teoria Geral do Direito**. São Paulo: Lejus, 1999.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 3ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro**. 24ª ed. São Paulo, Saraiva, 2007.

FARHAT, Saïd. **Dicionário Parlamentar e Político – o processo político e legislativo no Brasil**. São Paulo: Editora Fundação Peirópolis: Companhia Melhoramentos, 1996.

FERRARI, Regina Maria Macedo Nery. **Direito Municipal**. 2ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2005.

FRANÇA, R. Limongi. **Hermenêutica Jurídica**. 10ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2010.

JAMPAULO JÚNIOR, João. **O Processo Legislativo Municipal**. 2ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

LEAL, Victor Nunes. **Técnica Legislativa**. In: **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

_____. **Classificação das Normas Jurídicas**. In: **Problemas de Direito Público**. Rio de Janeiro: Forense, 1960.

MAXIMILIANO, Carlos. **Hermenêutica e Aplicação do Direito**. 19ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 33ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39ª ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

_____. **Direito Municipal Brasileiro**. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 22ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; e BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MORAES, Germana de Oliveira. **Controle jurisdicional da administração pública**. 2ª ed. São Paulo: Dialética, 2004.

PENNA, Sérgio F. P. de O., MACIEL, Eliane Cruxên B. de Almeida. **Técnica legislativa: orientação para a padronização de trabalhos**. Brasília: Senado Federal, Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2002.

REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

_____. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.