

Elaboração Legislativa: Aspectos gerais

ADELA DUARTE ALVAREZ¹

Resumo

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar 107, de 26 de abril de 2001, cristalizaram disposições de forma e conteúdo a serem observadas na elaboração dos textos legais. Apesar do largo tempo decorrido, a técnica de elaboração legislativa ainda não está devidamente incorporada ao cotidiano da maioria das assessorias parlamentares. Redigir textos legais exige domínio da língua pátria e de linguagem técnica dos diversos campos do saber científico, clareza, precisão e ordem lógica.

Palavras-chaves: Elaboração legislativa. Técnica legislativa. Legislar.

1 Introdução

A lei, enquanto expressão do Direito, é indiscutivelmente uma manifestação do poder. A imposição da vontade da maioria ou do grupo dominante foi justificada ao longo do tempo pela divindade do governante, pela vontade dos cidadãos na ágora da polis grega ou pela representação popular nas assembleias legislativas. A necessidade de parâmetros para a elaboração legislativa nasceu com a lei, pois era fundamental desvelar o substrato da norma jurídica para seu fiel cumprimento. Malgrado sua evidente importância, paradoxalmente a técnica legislativa não tem sido devidamente valorizada na formação dos bacharéis em Direito, já que poucos são os cursos que a incorporam no currículo como disciplina autônoma (MARROQUIM, 2009, p. 1-2).

O Estado de Direito, anota Mendes (2001, p. 5),

[...] busca submeter todas as relações ao regime da lei. É da essência do sistema democrático, por outro lado, que as decisões fundamentais para a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo. Assim, vê-se o legislador confrontado com

1 Especialista em Direito Constitucional pela Universidade do Sul de Santa Catarina (UNISUL) e graduada em Direito pela Universidade de São Paulo (USP). Integra como Procuradora Legislativa a carreira da Procuradoria e exerce a função de Secretária Geral Parlamentar, ambos da Câmara Municipal de São Paulo.

ampla e variada demanda por novas normas. A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois, num dever de legislar.

Nos países democráticos a vontade expressa nas leis busca coincidir com os anseios da maioria da sociedade, promovendo uma convivência harmônica e equilibrada.

Os sistemas representativos, como o brasileiro, apoiam-se na classe política para identificar e verbalizar a vontade da sociedade, Marroquim (2009, p. 4) entende que

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

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

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

Embora em âmbito doutrinário já existissem regras consagradas de elaboração legislativa, somente com a Constituição Federal de 1988 (art. 59, parágrafo único) passou a ser exigência a expedição de Lei Complementar para regular e unificar a matéria. Em cumprimento ao comando constitucional foi aprovada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

2 Competência e iniciativa legislativa

A complexidade da organização de cada Estado Federal exige o estabelecimento de regras de convivência entre os entes federados como forma de prevenção

e resolução de conflitos. Conforme o pensamento de José Afonso da Silva (2004, p. 476), a autonomia das entidades federativas pressupõe a repartição de competências para o exercício e desenvolvimento de sua atividade normativa. Esta distribuição constitucional de poderes é o ponto nuclear da noção de Estado Federal.

No Brasil, a predominância do interesse foi o princípio constitucional adotado para a repartição de competências entre os entes federativos. Por este princípio, compete à União as matérias de predominante interesse nacional, aos Estados as matérias de predominante interesse regional, e aos Municípios as matérias de predominante interesse local. A título exemplificativo, em matéria de transporte, o legislador constituinte originário estabeleceu que compete à União explorar os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros (CF, art. 21, XII, e), compete aos Municípios explorar os serviços de transporte intramunicipal (CF, art. 30, V) e aos Estados compete explorar o transporte intermunicipal (art. 25, § 1º).

No âmbito de competência de cada ente federativo, existem pessoas ou órgãos legitimados a tomar a iniciativa legislativa, que deflagra o processo legislativo.

A partir do exercício da iniciativa nasce a obrigação da Casa Legislativa destinatária de fazer a propositura percorrer o processo legislativo e, ao final, ser submetida à deliberação definitiva (SILVA, 1964, p. 139).

O Supremo Tribunal Federal possui jurisprudência consolidada no sentido de que os Estados-membros estão obrigados a seguir as linhas básicas desenhadas para o processo legislativo na Constituição Federal. Os parâmetros estão expostos na ADI 97/RO pelo Relator, Ministro Moreira Alves, onde se argumentou que entre os princípios fundamentais do Estado de Direito Democrático (Título I da CF) está o da tripartição dos poderes (art. 2º da CF), indissociável do regime democrático. Este, por seu turno, configura princípio constitucional sensível (art. 34, VII, a, da CF) e, portanto, se impõe aos Estados-membros. Sendo a regra de reserva de iniciativa de lei aspecto relevante do desenho da tripartição de poderes, os Estados-membros não podem dela apartar-se (MENDES, COELHO e BRANCO, 2008, p. 811). O mesmo se aplica aos Municípios, no que couber. As matérias, portanto, que a Constituição Federal reserva à iniciativa do Chefe do Executivo não podem ser objeto no Estado e no Município de projetos de iniciativa diversa.

Diz-se comum (ou concorrente) a iniciativa se a proposição normativa puder ser apresentada por qualquer membro da Casa Legislativa, por comissão, pelo Chefe do Executivo e, ainda, pelos cidadãos (iniciativa popular). Sempre que a Constituição não tenha reservado ou restringido a titularidade da iniciativa, trata-se de iniciativa comum.

Em algumas hipóteses, a Constituição reserva a possibilidade de dar início ao processo legislativo a apenas algumas pessoas ou órgãos. Fala-se, então, em iniciativa reservada ou privativa. Como figuram hipóteses de exceção, os casos de iniciativa reservada não devem ser ampliados por via interpretativa.

A iniciativa reservada ou privativa assegura o privilégio da iniciativa do projeto ao seu titular, possibilita-lhe a retirada a qualquer momento antes da

votação e limita qualitativa e quantitativamente o poder de emenda, para que não se desfigure nem se amplie o projeto original², de modo que só o autor pode oferecer modificações substanciais através de mensagem aditiva. A usurpação de iniciativa privativa conduz à irremediável nulidade da lei, insanável mesmo pela sanção ou promulgação de quem poderia oferecer o projeto³ (MEIRELLES, 06-2008, p. 676-677).

3 A sistemática da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998

A formação, renovação e alteração do arcabouço normativo ocorre através do processo legislativo, cujo delineamento básico encontra-se na Constituição Federal e detalhamento define-se no regimento interno das Casas Legislativas, iniciado por pessoas ou órgãos legitimados, por meio de projetos elaborados segundo as técnicas de elaboração legislativa.

No mundo contemporâneo, tornou-se imprescindível a utilização da palavra escrita, o que se aplica também na expressão do Direito. Escrever leis implica a utilização de uma linguagem própria, a linguagem jurídica, muitas vezes criticada ao argumento de ser pouco clara. A realidade aponta, entretanto, que essa falta de clareza constitui mais um defeito dos juristas do que uma imposição científica. Não se nega a necessidade de um linguajar próprio aos ramos do conhecimento humano, um jargão capaz de constituir-se em instrumento de comunicação preciso entre os iniciados, porém o equilíbrio entre o tecnicismo da linguagem jurídica e a abrangência da linguagem comum é que vai permitir que a lei não somente seja entendida por seus destinatários, como possa ser regulamentada e aplicada sem maior esforço de interpretação. A par do tecnicismo, a redação das normas deve ser clara, inteligível, precisa, exata e

-
- 2 O Órgão especial do TJSP, por ofensa aos princípios constitucionais do processo legislativo e da separação dos Poderes, julgou inconstitucional lei municipal originada de iniciativa do prefeito que recebeu emenda do Legislativo que desfigurou o projeto original. “A emenda parlamentar não pode ultrapassar os limites qualitativos (natureza e espécie) e quantitativos da proposta, nem desfigurar o projeto original. O poder de emendar, que se reconhece ao Legislativo, não é carta branca para fazê-lo. Tem os seus limites, sob pena de o Poder Legislativo interferir no Poder Executivo em matéria de exclusiva competência deste Poder” (ADIn. 23.013-0, rel. Dês. Álvaro Lazzarini, j. 15.2.1995, JTJ 172/280).
 - 3 O Plenário do TJSP, apesar da sanção do Chefe do Executivo, proclamou a inconstitucionalidade de lei municipal, de iniciativa do prefeito, em que o Legislativo introduziu emenda modificativa, contendo matéria nova, concedendo abono a todos os servidores públicos, contrariando o conteúdo do projeto original. Salientou, citando o Autor, que “o Executivo não pode renunciar a prerrogativas institucionais inerentes às suas funções, como não pode delegá-las ou aquiescer em que o Legislativo as exerça” (ADIn 13.798-0, rel. Dês. Garrigós Vinhaes, j. 11.12.1991, v.u.). Igualmente, o TJSP julgou inconstitucional lei municipal prevendo estímulos fiscais por se tratar de projeto de iniciativa de vereador, invocando os arts. 164-166 da CF (ADIn 19.968-0-SP, JTJ 180/264).

concreta, por meio do emprego de adequada técnica legislativa em sua formulação (MARROQUIM, 2009, p. 4-5).

Em outro aspecto, compete ao legislador redobrada atenção na escolha dos temas a serem objeto de regulação, como alerta Kesler (2012, p. 8-9):

Ao se produzir uma norma, deve-se levar em conta a responsabilidade que esse processo exige. Fazer leis implica em interferir na vida dos seres sociais de um determinado Estado. O mau ordenamento pode incidir em efeitos conflitantes com aquilo que se pretendia na sua estruturação, trazendo mais dúvidas a uma questão que porventura pretendesse se esclarecer. A redação implica na utilização de uma linguagem entre a tecnicista e a comum, já que o texto jurídico deve ser entendido pelas pessoas e órgãos aos quais se destina. Além disso, ela deve também ser passível de aplicação sem que haja maiores dificuldades em sua interpretação. É importante que se leve em consideração que algumas questões não podem ser resolvidas por lei, sendo exigido que o legislador não se atenha ao assunto, e procure definir uma matéria com plena possibilidade de aplicação legislativa.

Por técnica legislativa entende-se o emprego de fórmulas e métodos destinados a melhorar a qualidade da estruturação e da sistematização dos instrumentos normativos, assim como o uso da linguagem, o que pode ser identificado através dos princípios a ela aplicados, quais sejam: o da generalidade, o da clareza, o da precisão, o da unidade de objeto e o da logicidade (MARROQUIM, 2009, p. 5).

Antes de cuidar da redação da norma em si, alguns aspectos devem ser considerados: cada lei deve versar apenas sobre um objeto, o qual deve ser individualizado segundo a definição e classificação da área do conhecimento científico pertinente; matérias que não sejam correlatas devem ser excluídas e deve-se evitar o tratamento de aspectos já disciplinados em outras leis, salvo se o objetivo for alterá-las ou revogá-las (KESLER, 2012, p. 9).

Fixado o objeto sobre o qual se pretende legislar, cumpre identificar o tipo normativo adequado. Neste aspecto é preciso considerar o ente federado. A Constituição Federal (art. 59) estabeleceu que o processo legislativo compreende a elaboração de: I – emendas à Constituição, II – leis complementares, III – leis ordinárias, IV – leis delegadas, V – medidas provisórias, VI – decretos legislativos e VII – resoluções. Os tipos constitucionais aplicam-se ao processo legislativo da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Cada ente, a partir dos tipos normativos constitucionais, adotou aqueles adequados à sua realidade. O processo legislativo no Município de São Paulo, conforme art. 34 de sua Lei Orgânica, compreende: I – emendas à Lei Orgânica, II – leis, III – decretos legislativos e IV – resoluções.

As normas devem ser gerais, isto é, preordenadas para incidir sobre sujeitos inespecíficos e se aplicar, indiferentemente, à situação descrita na hipótese de incidência nela configurada; claras, vale dizer, conter, preferencialmente, termos de

significado unívoco; precisas, ou seja, formuladas com palavras certas para expressar a idéia que se quer transmitir. Termos imprecisos, de múltiplo significado, regionalismos, gírias, sinônimos, figuras de linguagem, devem ser evitados de tal modo que permitam ao intérprete apreender com precisão seu significado no contexto, possibilitando-lhe, assim, desvelar a verdadeira intenção do legislador; explícitas, de modo a evitar interpretações equivocadas, eliminando a necessidade de o intérprete recorrer a raciocínios hiperbólicos ou a princípios implícitos para dar-lhes sentido ou extrair-lhes o significado; estruturadas segundo uma ordem lógica, obedecendo ao princípio da unidade que pode se expressar genericamente pelo critério da homogeneidade ou, de modo particular, pelo da uniformidade, quando abarca apenas a estrutura da norma em si (MARROQUIM, 2009, p. 5).

Quanto à estruturação propriamente dita do texto normativo, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, é, como ela mesma propugna, clara e de fácil compreensão.

A estrutura adotada prevê que a lei deve conter: parte preliminar, dividida em epígrafe, ementa, preâmbulo, enunciado do objeto e indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; parte normativa, onde as disposições sobre a matéria são elencadas de forma sistematizada, e a parte final, que deve trazer as disposições relacionadas com as medidas necessárias à implementação da norma, as disposições transitórias, e as cláusulas de vigência e de revogação, se necessárias (vide quadro “Elementos constitutivos da Proposição Legislativa”).

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece a grafia e o conteúdo da epígrafe, da ementa e do preâmbulo (arts. 4º, 5º e 6º). Especifica e delimita o conteúdo do artigo primeiro e elenca os princípios a serem observados na elaboração legislativa (art. 7º). Dispõe sobre a necessidade da indicação do início da vigência da lei, que deve observar prazo razoável para seu conhecimento, e da cláusula de revogação expressa das leis ou disposições legais revogadas (arts. 8º e 9º), disposição que sofreu alteração pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, para estabelecer que na hipótese de período de vacância entre a promulgação e a entrada em vigor da norma deverão ser observadas duas regras: uma, a de que a lei deverá conter, obrigatoriamente, dispositivo que indique o número de dias de vacância após os quais ela entrará em vigor; outra, a de que, no cômputo do prazo de vacância, consideram-se tanto o *dies a quo* quanto o *dies ad quem*, fugindo assim à regra geral de contagem de prazos posta no artigo 184 do Código de Processo Civil (MARROQUIM, 2009, p. 6-7). Veja-se o detalhamento no texto da norma:

Seção I

Da Estruturação das Leis

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

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

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

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

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

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

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

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

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8ª A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão.

§ 1ª A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

§ 2ª 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’.(Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 9ª A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

A distribuição do texto obedece a um sistema que considera sua complexidade a necessidade de tratamento por tópicos. A unidade básica que organiza o sistema é o artigo. O artigo desdobra-se, em ordem decrescente de detalhamento, em parágrafos ou em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens, ou reúne-se para compor unidades subsequentes, ou conjuntos de ordem progressivamente superior, conforme a amplitude da matéria legislada (MARROQUIM, 2009, p. 7). Assim, o agrupamento de artigos constitui a subseção; o de subseções, a seção; o de seções, o capítulo; o de capítulos, o título; o de títulos, o livro; e o de livros, a parte. Cada conjunto é a célula originária de um novo conjunto, assim como se constitui, por sua vez, de conjuntos anteriores (MARROQUIM, 2009, p. 7). Trata-se, portanto, de sistema lógico e organizado:

PARTE I (algarismo romano)

Disposições Preliminares

Disposições Gerais

Disposições Finais

Disposições Transitórias

PARTE GERAL

PARTE ESPECIAL

PARTE PRIMEIRA (numeral ordinal por extenso)

LIVRO II (algarismo romano)

TÍTULO III (algarismo romano)

CAPÍTULO IV (algarismo romano)

Seção V (negrito, algarismo romano)

Subseção VI (negrito, algarismo romano)

Artigo (abreviado “Art.”, ordinal do 1º ao 9º e cardinal a partir do 10)

Parágrafo (parágrafo único e símbolo “§”, ordinal do 1º ao 9º e cardinal a partir do 10)

Inciso VII (algarismo romano seguido de hífen)

Alínea c (letra do alfabeto seguida de parêntese)

Item 4 (algarismo arábico seguido de parêntese)

A doutrina recomenda que, em caso de dúvida ou omissão nas regras de estruturação do texto legal propostas pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, seja consultada e observada a estrutura adotada no texto da Constituição Federal.

A redação das disposições legais deve ser clara e precisa e deve obedecer a uma ordem lógica. A clareza pressupõe que, ressalvadas as normas que versem assuntos técnicos, nas quais se deve utilizar a nomenclatura apropriada, usem-se as palavras e as expressões em seu sentido comum, empregando-se frases curtas e concisas, construídas na ordem direta, evitando-se preciosismos, neologismos e adjetivações dispensáveis, assim como se deve dispensar especial atenção na uniformidade do tempo verbal ao longo do texto, utilizando-se preferencialmente o presente do indicativo ou o futuro simples do presente (MARROQUIM, 2009, p. 7). Cuidado especial deve ser

conferido à pontuação, vez que seu emprego inadequado pode distorcer o conteúdo do texto ou torná-lo incompreensível.

Outro aspecto que exige atenção especial é a precisão do texto. Nos tribunais acumulam-se processos buscando obter do Poder Judiciário a declaração do exato significado e alcance de disposições legais, onde claramente se verifica a imprecisão do texto. Não raras vezes os magistrados, especialmente nos tribunais superiores, em um esforço de interpretação, conferem sentido a textos confusos e contraditórios louvando-se em princípios como o que a lei não contém palavras inúteis, da razoabilidade, da proporcionalidade e outros tantos. Um equívoco corriqueiro é deixar de utilizar a linguagem técnica e os conceitos científicos para se utilizar de uma linguagem comum, de modo a não permitir a perfeita compreensão do objetivo da lei. É importante expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o uso de sinônimos, não se deve empregar expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto mas sim utilizar-se de termos que tenham sentido e significado unívoco em todo o espaço territorial em que incidirá a norma, evitando expressões locais ou regionais (MARROQUIM, 2009, p. 7). As siglas também devem ser evitadas ou utilizadas somente quando consagradas pelo uso, nunca deixando de fazer constar na primeira referência o seu significado por extenso, bem como da mesma forma indicar as referências feitas a números e percentuais, com exceção de datas e da numeração de leis, decretos e outros instrumentos normativos. Ainda para se evitar equívocos, deve haver expressa indicação do dispositivo (artigo, parágrafo, inciso, alínea etc.) objeto de remissão no texto, evitando-se os termos ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes. Cumpre lembrar que, ao contrário do que foi aprendido nos bancos escolares, o texto normativo não deve ser um retrato do vocabulário rebuscado de seu autor, onde a não repetição de palavras é um indicativo da qualidade do texto, tampouco uma poesia, com métrica e rima. Trata-se de transmitir da forma mais precisa e acessível o regramento sobre determinado objeto.

A ordem lógica obtém-se restringindo o conteúdo de cada artigo a um único assunto, ideia ou princípio; expressando por meio de parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada na cabeça do artigo, e as exceções à regra por este estabelecida; promovendo as discriminações e enumerações por meio de incisos, alíneas e itens (MARROQUIM, 2009, p. 8).

Também foi objeto de disciplina pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a alteração de textos legais. Três são as formas prescritas para que se alterem as leis: (a) a reprodução integral em novo texto, que é recomendada na hipótese da alteração ser ampla, considerável, em outras palavras: quando ela implicar a modificação quase integral do texto em vigor, de modo que pouco sobre de sua versão original; (b) a revogação parcial, a ser tomada na acepção de derrogação, já que o outro significado que assume no linguajar técnico jurídico, o de ab-rogação, não se ajusta à hipótese de que se trata, e, ainda, conforme o caso, (c) a substituição do dispositivo a ser alterado no próprio texto a ser modificado, ou (d) o acréscimo de novo dispositivo. A reprodução integral é recomendada na

hipótese. Alteração implica atualização, ajuste, *aggiornamento* da lei que, modificada, continua compondo o sistema normativo (MARROQUIM, 2009, p. 8).

A alteração de uma lei pode se dar pela atribuição de nova redação a dispositivos existentes ou pela inclusão de novos. Em se cuidando de redação nova, o tipo e a numeração do dispositivo não se alteram, de tal sorte que o que era um artigo não se transforma em um parágrafo. Quando se trata de inclusão de dispositivo, existem duas possibilidades: (a) se o dispositivo for um artigo ou unidade superior (subseção, seção, capítulo etc.) é vedada sua renumeração, aplicando-se o mesmo número do artigo ou da unidade de aglutinação imediatamente anterior, seguido de tantas letras maiúsculas, em ordem alfabética, quantas forem necessárias para identificar os acréscimos (por exemplo: se o artigo imediatamente anterior for o art. 2º, o artigo incluído será numerado como art. 2º-A; se o capítulo imediatamente anterior for o CAPÍTULO IV, e mais três capítulos vierem a ser incluídos, estes serão numerados como CAPÍTULO IV-A, CAPÍTULO IV-B e CAPÍTULO IV-C), e (b) se o dispositivo for uma unidade inferior ao artigo (parágrafos, incisos, alíneas e itens) é admitida sua renumeração ou reordenação, com o acréscimo somente ao final e uma única vez das letras NR (Nova Redação), colocadas entre parênteses.

Se por um lado não é permitida a renumeração, conforme apontado, tampouco é permitido o aproveitamento de numeração de dispositivo derogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou que tiver sua execução suspensa pelo Senado Federal em vista de decisão do Supremo Tribunal Federal. Se assim ocorrer, a lei alterada manterá o número do dispositivo, acrescido, conforme o caso, da expressão “revogado”, “vetado”, “declarado inconstitucional em controle concentrado pelo STF”, ou “execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do artigo 52, X da Constituição Federal”.

Embora não tenha sido objeto da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, a justificativa do autor integra a proposição. A matéria é tratada de forma difusa, nos regimentos internos das Casas Legislativas, como o Regimento Interno da Câmara Municipal de São Paulo, que dispõe em seu art. 238, inciso VI, que são requisitos dos projetos, entre outros, a justificação, com exposição circunstanciada dos motivos de mérito que fundamentam a adoção da medida proposta. Assim, a justificativa é a oportunidade de apresentação dos elementos estranhos ao texto da lei, mas que demonstram a necessidade e a oportunidade da regulamentação que se propõe.

Cumprindo ainda observar que, apesar da elaboração legislativa não ser uma tarefa exclusiva dos profissionais do Direito, é inegável que noções básicas dessa área do conhecimento são necessárias ao desempenho dessa atividade. Por exemplo, elaborar uma norma desconhecendo que cominação de penalidade só pode ser estabelecida em lei, não sendo possível sua delegação a atos de regulamentação (decretos, portarias, etc.), poderá comprometer sua aplicação, vez que não se disporá de mecanismo coercitivo para compelir o seu cumprimento.

4 Conclusão

O desenvolvimento e definição de uma técnica de elaboração legislativa deveram-se à necessidade de expurgar equívocos recorrentes na concepção de textos normativos, que comprometiam sua clareza e precisão.

A atividade de redigir leis é um processo rigoroso que requer conhecimento do arcabouço jurídico pátrio e da organização do Estado tanto quanto sobre o objeto que se deseja regulamentar.

Nenhuma lei será declarada inconstitucional por inobservância da técnica elencada na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Entretanto, cumpre aos legisladores e técnicos legislativos empreender esforços para incorporar seus preceitos em prol de uma produção normativa que venha a cumprir com maior eficiência suas finalidades, sob pena de se criar mais conflitos do que aqueles que se pretendeu apaziguar.

Abstract

Lawmaking: General points

Supplementary Bill 95, of February 26, 1988, altered by Supplementary Bill 107, of April 26, 2001, established provisions of shape and content to be observed in the making of legal text. Despite the significant elapsed time, lawmaking technique has not yet been duly incorporated in the works of most of parliamentary advisory services. The making of legal text demands proficiency both in common and technical language on several fields of scientific knowledge, clarity, precision and logical order.

Keywords: Lawmaking. Legislative technique. Legislate.

Referências Bibliográficas

KESLER, R. Técnica de Elaboração Legislativa. O Patriarca. Disponível em: <<http://www.unipacaragari.educ.br/oPatriarca/v5/arquivos/trabalhos/ART16005RAFAEL02.pdf>>. Acesso em: 28 set. 2012.

MARROQUIM, F. M. de C. Breves notas sobre técnica legislativa. Textos Brasileiros. Disponível em: <<http://www.brasilbrasileiro.pro.br>>. Acesso em: 04 fev. 2009.

MEIRELLES, H. L. Direito Municipal Brasileiro. 16ª ed. São Paulo: Malheiros, jun. 2008.

MENDES, G. Questões fundamentais de técnica legislativa. Revista Diálogo Jurídico, Salvador, CAJ – Centro de Atualização Jurídica, v. 1, nº. 7, outubro, 2001. Disponível em: <<http://www.direitopublico.com.br>>. Acesso em: 18 dez. 2008.

MENDES, G. F.; COELHO, I. M.; BRANCO, P. G. G. **Curso de Direito Constitucional**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

SILVA, J. A. da. **Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1964.