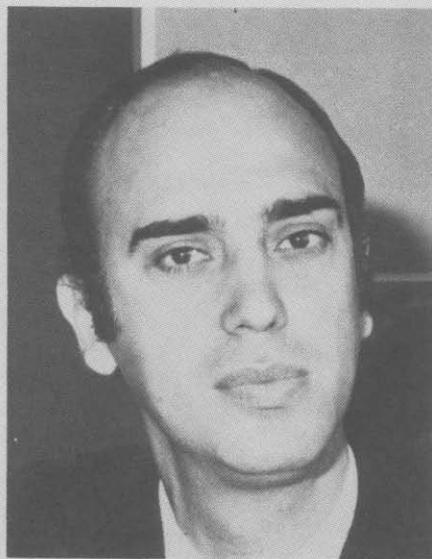


MARCO MACIEL

SIMPLIFICAÇÃO DAS LEIS



9 AÇÃO PARLAMENTAR

Senador MARCO MACIEL

SIMPLIFICAÇÃO DAS LEIS

9 — AÇÃO PARLAMENTAR

BRASÍLIA — 1983

Ninguém pode ignorar que o grande número de textos normativos existentes no Brasil tem ensejado, com freqüência, problemas da mais variada ordem, sintetizados na afirmação de que o direito positivo brasileiro está cada vez mais difícil de ser conhecido e aplicado.

No Senado Federal, além de analisar, em discurso, o assunto, entendemos nosso dever oferecer proposta de solução para o magno problema, daí a apresentação do Projeto de Lei nº 130, de 1983, que intenta a edição de normas de elaboração legislativa.

Nesta publicação, encontra-se a íntegra do pronunciamento e do projeto com sua justificação, oferecendo as razões que o motivaram. A proposição não só pretende a disciplina da edição das leis como a introdução de nova sistemática de técnica legislativa, capaz de facilitar a inserção de dispositivos novos na lei codificada e na legislação consolidada.

Hoje, quando se tomam medidas com vistas ao aperfeiçoamento institucional, realização democrática e à

chamada desburocratização, não pode ser olvidada a importância que assume a ansiada simplificação e ordenação do acervo legislativo, já que a situação atual parece comprometer a segurança das relações sociais da comunidade brasileira.

SIMPLIFICAÇÃO DAS LEIS

PLETORA DE NORMAS

A falta de sistematização do processo legislativo é um dos problemas mais graves com que se defronta, nos dias de hoje, o nosso País. O grande número de normativos existentes tem provocado, com freqüência, dificuldades da mais variada ordem — mormente para juizes, advogados, professores, doutrinadores e juristas, que mais de perto convivem com a matéria — e conduzido à conclusão de que o direito brasileiro está, cada vez mais, se tornando impossível de ser adequadamente conhecido e aplicado.

A plethora de normas — a partir da Constituição até as portarias e resoluções de órgãos executivos — a que já se deu o nome de “cipoal legislativo” — tem causado dificuldades de monta. A parêmia jurídica, universalmente, pode-se dizer, consagrada, de que “ninguém pode deixar de cumprir a lei alegando que não a conhece” — para usar, textualmente, disposição contida em nosso direito pátrio (vide o artigo 3º da lei de introdução ao Código Civil em vigor) — desperta, ali e acolá, precedentes receios em relação à sua validade em face da enorme massa de diplomas legais. Ora, se já difícil é conhecer tão variado elenco de leis, mais complexo será ainda o seu exato cumprimento e adequada fiscalização.

O chorrilho legislativo, para empregar expressão que bem traduz a grande quantidade de leis, tem, a meu ver, sua origem no nosso hábito de que os problemas do País somente encontrarão uma correta solução se disciplinados numa lei, decreto ou, nem que seja, numa portaria. Foi isso o que, salvo engano, levou Eduardo Prado a batizar, com propriedade, de “ilusão gráfica” a essa mania bem brasileira.

Aliás, outro não é o entendimento do professor Seabra Fagundes sobre o assunto. Diz o ex-Ministro da Justiça que, além dessa “suposição ingênua, ou mesmo primária, de que os problemas da coletividade se resolvem com um simples mudar de textos normativos”, dois outros argumentos podem ser levantados para justificar a plethora legislativa: “A trepidante atmosfera do nosso tempo, em que os problemas econômicos e de convívio social se modificam ou surgem com freqüência outrora desconhecida... E a tentadora facilidade de legislar, com que o decreto-lei seduz os responsáveis pelas soluções a serem em-

preendidas, dando-lhes a ilusão de eficiência na presteza da elaboração das fórmulas legais”.

Sem muita dificuldade será possível levantar mais de 70 mil diplomas que integram o chamado Direito Positivo Brasileiro, malgrado não se tenha exata noção de quantos estão, com certeza, em vigor. Enfim, o que constitui o direito positivo pátrio e o que integra o chamado direito vigente.

Além da Constituição e emendas constitucionais — e já são mais de duas dezenas — leis complementares, leis ordinárias delegadas, decretos-leis, decretos legislativos, decretos (do Executivo), decretos do conselho de ministros (da última e curta experiência parlamentarista brasileira), há muitos outros textos que desfrutam do mesmo *status*, pode-se afirmar, dos diplomas legais: são, *verbi gratia*, as resoluções do Conselho Monetário Nacional (CMN), Conselho Nacional de Política Fazendária — o CONFAZ, e outros órgãos e conselhos incumbidos de dispor sobre a política econômico-financeira e social da Nação.

Com muita verve, e não menos ironia, em artigo publicado em jornal, observou percucientemente o que se passa, no País, a respeito, o escritor Carlos Drummond de Andrade:

“As leis não nascem apenas do chamado Poder Legislativo, ou, sob pseudônimo do decreto, do Poder Executivo. Nascem também sob forma de portaria, aviso, ofício, memorando, papeleta, instruções ou o que for, inclusive papel pregado na parede. Nascem em qualquer ministério, repartição ou poste. Conheço leis que brotaram do poste. A do jogo de bicho, que dizem ser antilei, não tem outra origem.”

Pelos números apresentados já se vê que, talvez pelo fato de se procurar a solução dos nossos problemas com a simples promulgação de leis, um dos males de que padece agora o País é, certamente, o número excessivo de textos legais ou paralegais existentes.

No discurso-programa que proferiu perante seu ministério logo ao empossar-se no governo, o Presidente Ernesto Geisel feriu o tema ao assinalar:

“Outra preocupação que assalta, desde logo, o governo, diz respeito à excessiva multiplicidade de leis, decretos e regulamentos, muitas vezes dificultando a interpretação e à correta aplicação.”

Na mesma direção se inclinou o Presidente João Figueiredo ao criar uma secretaria para tratar de desburocratização, abrangendo-se aí, também, o nosso cipoal legislativo.

Sr. Presidente, Srs. Senadores, ínsito no processo de aperfeiçoamento institucional que se opera no País está a preocupação em realizar um vigoroso trabalho nesse sentido. Tal procedimento deveria, a nosso ver, desenvolver duas linhas básicas de ação: a) a ordenação — ou reordenação — das normas jurídicas existentes, mediante critérios objetivos a serem previamente fixados; b) o

estabelecimento de um processo, pela via legislativa, capaz de submeter a elaboração e edição das leis a uma sistemática clara e uniforme.

Já há duas décadas a comissão de juristas, criada pelo então Ministro da Justiça, Deputado Nereu Ramos, para a reforma da Constituição, afirmava, na justificação do anteprojeto sobre elaboração legislativa, o seguinte:

“As modificações sugeridas pela Comissão de Estudos da Reforma Constitucional, no capítulo II, do Poder Legislativo, têm por fim assegurar ao processo de elaboração das leis, andamento mais consentâneo com a eficiência da ação do Congresso. Tudo indica que o prestígio do Congresso se reforçará na opinião pública desde que sua tarefa legiferante se apresente em condições técnicas de atender a tempo e à hora as soluções legais reclamadas pelo corpo social.”

A grande quantidade de textos legais concorrentes ou conflitantes deixa os litigantes e os juízes muitas vezes perplexos no momento de aplicar ou invocar a lei. O mesmo ocorre com os executores diretos ou administradores de entidades públicas ou privadas. Não é diferente a perplexidade que atormenta o legislador em sua função primeira de iniciar projeto de lei ou de propor modificações na sistemática legal.

Tal é a dificuldade que, em editorial, sob o título “Labirinto Legal”, publicado anos atrás, o *Jornal do Brasil* dizia:

“A floresta legislativa tornou-se, em nosso País, fechada e petrificada. Encontrar o caminho certo, em meio a tantos atalhos e veredas desconcertantes, é tarefa que chega a desorientar os especialistas. O labirinto legal desestimula a consulta e, em consequência, estorva uma das atribuições cívicas do cidadão, que é conhecer bem os seus direitos e deveres em relação à sociedade e ao seu grupo de atividade.”

NORMAS DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA

Ao assumir mais um mandato legislativo, agora no Senado Federal, entendemos de trazer, dando seqüência a manifestações anteriores, uma contribuição à solução do magno problema, com a apresentação de projeto de lei — ele recebeu, nesta Casa, o número 130/83 — que intenta estabelecer normas de elaboração legislativa. A proposição não só pretende a disciplina da edição das leis como a introdução de nova sistemática de técnica legislativa, capaz de facilitar a inserção de dispositivos novos na lei codificada e na legislação consolidada.

Agora, insistimos em afirmar, quando se adotam medidas com vistas a promover o aperfeiçoamento institucional, que levem, inclusive, à desejada estabilidade jurídica e à necessária desburocratização, não pode ser olvidada a

significação que assume a simplificação e ordenação do acervo legislativo, já que, frise-se, a situação atual parece comprometer a separação das relações sociais da comunidade brasileira.

Temos consciência de que a contribuição oferecida não esgota o universo de providências que, para esse fim, se impõe; confiamos, porém, na enorme e reconhecida sensibilidade das Casas de representação popular com vistas ao assunto, de que são provas, discursos feitos e proposições apresentadas, aqui e na Câmara dos Deputados, como a do ex-parlamentar Henrique Thurner.

Renovamos, agora, por oportuno, a idéia, em outra ocasião oferecida, no sentido de que se constitua uma comissão integrada por membros do Congresso Nacional, do Poder Executivo e da Ordem dos Advogados do Brasil, para que o assunto seja objeto de análise e estudos mais profundos e parta-se, depois, para a solução do problema tão insistentemente reclamado. Isso, temos conhecimento, já constitui preocupação do Ministro da Justiça, o eminente colega da Casa Legislativa — o Deputado Ibrahim Abi-Ackel.

Hoje é, como se sabe, cada vez maior a participação do Executivo na elaboração das leis e grande o número de órgãos da administração que baixam, sob a forma de instruções, resoluções, portarias e até ordens de serviços, textos normativos. Por sua vez, o Poder Judiciário — que, por sinal, inicia a execução de projeto de reforma de sua estrutura —, como órgão aplicador das leis, verificador de sua constitucionalidade, incumbido de dirimir os conflitos entre as partes, e, igualmente, gerador de fonte formal do direito — a jurisprudência — não pode deixar de participar também dos trabalhos nesse sentido. A OAB, como se sabe, é o órgão de representação dos advogados do País.

Essas instituições, ao lado do Congresso Nacional, ao qual cabe, por excelência, o comando do processo legislativo, devem iniciar, de logo, a adoção das medidas preconizadas para tal fim.

REDUÇÃO A ALGO COMPULSÁVEL

Antes de concluirmos, conviria recordar palavras do jurista Seabra Fagundes ao afirmar que “É fundamental, não apenas para advogados e juizes, mas para o povo em si, a redução dos textos legislativos a algo de compulsável. Porque, embora a aplicação das leis, em muitos casos, exija a presença do técnico que postula (advogado) e do que julga (magistrado), o ideal, para as relações do dia-a-dia da vida, é que o maior número de pessoas possa entender de onde nascem, em que consistem e até onde vão os seus direitos. Ora, isto hoje, em nosso País, é impossível”.

Sr. Presidente, Srs. Senadores, cremos que o debate deste assunto, ao lado da análise de projetos, poderá nos ajudar a encontrar uma solução adequada

para o problema. Daí a iniciativa que estamos tomando com relação à matéria. Entretanto, voltamos a asseverar, nossas propostas redundarão de alcance limitado se permanecerem como ação unilateral do legislador: para passar à adoção de medidas mais articuladas e largo espectro que levam à justiça da reordenação e simplificação das normas jurídicas é fundamental que se articulem todos numa só postura, como dissemos, a fim de que sejam obtidos os altos propósitos visados.

Era o que tinha a dizer, Sr. Presidente. (Muito bem!)

PROJETO DE LEI

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 130, DE 1983

Estabelece normas gerais de elaboração legislativa.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1. As leis de conteúdo normativo e de caráter geral serão numeradas em série específica, seguidamente, antecedidas da letra maiúscula N.

§ 1. As leis de efeitos concretos, bem assim as de interesse restrito, de vigência temporária, serão numeradas em série própria, seguidamente, antecedidas da letra maiúscula E.

Art 2. A lei não poderá conter matéria estranha ao seu objeto ou a ela não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão, enunciada na respectiva ementa.

§ 1. O mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, salvo quando a subsequente alterar a preexistente.

Art. 3. A alteração da lei será feita:

I — mediante reprodução integral em novo texto, quando considerável a modificação;

II — nos demais casos, por meio de substituição ou supressão, no próprio texto, do dispositivo atingido, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) é vedada a modificação do número de qualquer dispositivo da lei alterada, salvo quando a inclusão houver necessariamente de ser feita antes do primeiro da numeração numérica, ou, no caso das alíneas, da alfabética;

b) aos dispositivos novos acrescentados ao texto da lei atribuir-se-á o mesmo número do dispositivo anterior à inclusão, seguido de um ponto e outro número, conforme o sistema de numeração progressiva;

c) a inclusão de alínea no texto da lei será feita com a observância do disposto na alínea *b* deste item;

d) é vedado o aproveitamento do número tanto de dispositivo revogado quanto de divisão suprimida, devendo a lei alterada manter o número de um e outra, seguido da expressão “revogado”;

e) todo dispositivo que sofrer modificação de redação deverá ser identificado, ao seu final, com as letras NR, maiúsculas e entre parêntesis.

Art 4. A elaboração técnica das leis atenderá, além de outros, aos seguintes princípios:

I — a lei, redigida com clareza, precisão e ordem lógica, será dividida em artigos e conterá, abaixo de seu número, a ementa indicadora de seu objeto;

II — nenhum dispositivo poderá regular mais de um assunto;

III — é obrigatória a declaração explícita da legislação anterior ab-rogada ou derogada;

IV — os artigos e parágrafos serão identificados exclusivamente por números cardinais, mesmo quando tenham um só artigo e este um só parágrafo;

V — os artigos desdobram-se em parágrafos ou itens, grafados estes em algarismos romanos e aqueles pelo correspondente sinal gráfico;

VI — os parágrafos e itens subdividem-se em alíneas e estas em números representados por algarismos arábicos;

VII — cada menor agrupamento de artigos constitui uma Seção ou Subseção que, identificada pelo assunto, será precedida, na linha anterior, da expressão “divisão”, em maiúscula e que, acompanhada do número próprio, em algarismo romano, ficará entre parêntesis;

VIII — a numeração dos artigos será interrompida ao fim do menor seccionamento da lei (Subseção, Seção ou Capítulo), reiniciando-se a seriação numérica dos artigos no primeiro seccionamento subsequente;

IX — qualquer divisão nova intercalada na lei receberá o número anterior seguido de ponto e de um algarismo, conforme o sistema de numeração progressiva;

X — o agrupamento de subseções constitui a Seção, o de seções o Capítulo, o de capítulos o Título, o de títulos o Livro, o de livros a Parte, podendo esta desdobrar-se em Geral e Especial, ou ser identificada numericamente, com o uso do numeral ordinal por extenso;

XI — um conjunto de artigos de uma lei poderá ser identificado ainda, conforme o caso, como Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias;

XII — as subseções, seções, capítulos, serão identificados por números grafados em algarismos romanos.

Art. 5. A Mesa da Câmara dos Deputados e a do Senado Federal negarão tramitação, devolvendo aos seus autores, a proposição que, apresentada a partir da entrada em vigor desta lei, contrarie qualquer dispositivo dela constante.

Art. 6. As disposições desta lei aplicam-se igualmente aos decretos legislativos, decretos-leis, resoluções, decretos e atos administrativos de conteúdo normativo e de caráter geral.

Art. 7. As leis e os decretos-leis de conteúdo normativo e de caráter geral, ressalvada a legislação codificada, serão, com a observância desta lei, revisitos, atualizados, ordenados e consolidados.

§ 1. Para efeito do dispositivo neste artigo, observar-se-á o seguinte:

I — os órgãos subordinados diretamente à Presidência da República e os Ministérios, no prazo de 180 (cento e oitenta) dias, contados da vigência desta lei, procederão ao exame, triagem e seleção das leis complementares, ordinárias, decretos-leis e leis delegadas, relacionados com a respectiva competência, agrupando, atualizando e consolidando em anteprojetos de lei as que, em vigor, tratam do mesmo assunto ou de assuntos vinculados por afinidade, pertinência ou conexão, indicando as expressas ou implicitamente ab-rogadas ou derogadas;

II — no prazo de 90 (noventa) dias, contados da entrada em vigor desta lei, as entidades da administração indireta procederão, nas matérias de sua área de atuação, à revisão e consolidação de que trata o item anterior, remetendo os respectivos anteprojetos de lei ao Ministério a que estejam vinculadas, cumprindo à Secretaria de Estado correspondente apreciá-los e submetê-los, juntamente com os seus, à Presidência da República para encaminhamento, no prazo de 60 (sessenta) dias, ao Congresso Nacional.

Art. 8. As disposições do artigo anterior serão aplicadas aos decretos e atos administrativos de conteúdo normativo e de caráter geral, no que couber e nos prazos e forma estabelecidos pelo Poder Executivo.

Art. 9. Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Câmara dos Deputados, através de sua Comissão de Constituição e Justiça, promoverá a publicação da Consolidação das Leis Federais, compreendendo as leis ordinárias e complementares, as leis delegadas e os decretos-leis promulgados durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

§ 1. A publicação de que trata este artigo, referente às legislaturas subsequentes à da promulgação desta lei, acumulará a matéria das consolidações anteriores.

Art. 10. O Poder Executivo, através do Ministério da Justiça, na forma e no prazo estabelecidos em decreto, promoverá publicação equivalente à referida no artigo anterior, contendo os decretos e atos administrativos de conteúdo normativo e de caráter geral editados no período a que se refere o artigo 9.

Art. 11. Esta lei entrará em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias da data de sua publicação.

Justificação

O problema da multiplicação de nosso acervo legislativo, como elemento altamente complicador da vida nacional desde que fator de insegurança do indivíduo em suas relações entre si ou com o Estado, face à decorrente dificuldade em se saber qual, efetivamente, o direito legislado vigorante, constituiu, em 1978, objeto de monografia que tivemos ensejo de veicular através do n. 7 da revista *Política*, da Fundação Milton Campos.

Já naquele ano chamávamos a atenção para o gigantismo de nosso Direito legislado, apontando a existência de mais de sessenta mil diplomas legais, não incluindo aí atos normativos editados por órgãos ministeriais, como portarias, resoluções e instruções, contendo preceituações de grande alcance, como podem ser referidas, entre elas, as resoluções do Conselho Monetário Nacional, que tanto influem na conjuntura econômico-financeira do País.

Lembrávamos, àquela oportunidade, que a gravidade do nosso panorama legal, em termos de editos de cunho normativo, levava o Presidente Ernesto Geisel a inserir a temática na pauta de trabalhos a serem desenvolvidos durante o seu Governo, como se depreende destas afirmações constantes de seu “discurso-programa”, feito perante seu Ministério então recentemente empossado:

“Outra preocupação que assalta, desde logo, o Governo, diz respeito à excessiva multiplicidade de leis, decretos e regulamentos, muitas vezes dificultando a interpretação e a correta aplicação.”

De fato, através do Ministério da Justiça, à frente o Ministro Armando Falcão, foi iniciado um esforço tendente a encontrar uma metodologia adequada à redução de nosso tão numeroso acervo legislativo. Era, contudo — reconhecemos —, e continua sendo uma tarefa angustiante, explicando-se, aí, o porquê de o respectivo desiderato não ter sido alcançado naquele Governo.

Já em 1978, porém, avançávamos que a realização de um trabalho destinado a imprimir uma nova feição ao panorama crítico de nosso Direito legislado era tarefa que exigia a colaboração efetiva dos três Poderes e não só o esforço isolado do Poder Executivo.

Naquele ensejo, lembrávamos então a válida tentativa que, no Poder Legislativo, vinha de ser feita, quando a Câmara dos Deputados, sensibilizada para o problema, veio de aprovar projeto de lei de iniciativa do Deputado Henrique Turner. Esse projeto, cujas linhas mestras nos permitimos seguir na presente propositura, continha, além de preceitos orientados no sentido de um trabalho efetivo de consolidação de nossas leis, regras de elaboração legislativa indispensáveis à sistematização do processo de feitura da lei.

Infelizmente aquele projeto não logrou aprovação vez que, sendo proposto, tendo em vista a edição da lei complementar, foi, por essa razão, considera-

do inconstitucional nesta Casa, por considerar que a matéria não se incluía entre aquelas que a Constituição Federal prescrevia como devendo ser legisladas mediante lei complementar. Explica-se, nessa razão, o motivo por que, entendendo sempre oportuna aquela iniciativa, resolvemos reiterá-la, com algumas inovações, mediante o presente projeto de lei ordinária.

Mas, se é inarredavelmente necessário que partamos para medidas efetivas e imediatas que nos permitam realizar uma ampla consolidação de nossas leis, reunindo, sistematicamente, em textos básicos, consoante o ramo específico do Direito a regular, todas as matérias que se insiram no respectivo campo, não menos importante que isto é encontrar uma metodologia, sob o ponto de vista da técnica de legislar, que permita, uma vez feita a consolidação, uma vez elaborado qualquer código, manter a unidade de tratamento da respectiva matéria, evitando, de tal sorte, que, dentro de pouco tempo, como vem acontecendo, seja desmantelada essa unidade, pelas dificuldades de inserção, nessas leis que têm os seus dispositivos ordenados sistematicamente por assunto, de novos artigos, levando à edição de leis paralelas.

Com o objetivo retroapontado fomos buscar, em trabalho da lavra do Dr. Maurílio Penna Groba, Assessor Legislativo da Câmara dos Deputados, as sugestões por ele feitas com o objetivo de assegurar a manutenção da unidade de tratamento dos mesmos assuntos em um único texto (códigos, consolidações), consoante deu a público no mesmo número da revista *Política*, já referido.

Naquele trabalho afirmava referido monografista que a multiplicidade de leis regulando o mesmo assunto, notadamente o paralelismo legal identificado por leis esparsas tratando de matérias objeto de códigos ou de consolidações, decorria especialmente da dificuldade do legislador de inserir, nos códigos e consolidações, novos dispositivos, quando estes só podiam ser editados como artigos, vez que tal inserção implicava a modificação dos números de todos os artigos da lei localizados após a inserção, com os graves inconvenientes que de tal prática resultaria. A propósito de tanto cabe lembrar o episódio relatado, nestes termos, por aquele articulista:

“Aqueles nossas observações não esperaram muito para serem constatadas na prática. Estava o Ministério da Previdência e Assistência Social absorvido com a exaustiva tarefa da necessária consolidação de nossos Direitos Previdenciários vinculados ao INPS quando surgiu a necessidade, oriunda de justo reclamo público, de se incluir determinada categoria de profissionais entre os contribuintes e beneficiários da Previdência administrada pelo INPS. Assim, enquanto, administrativamente, o INPS procedia à compilação e reunião, em um só texto, de toda a legislação previdenciária a ele vinculada, editava-se lei integrando o profissional de futebol entre os contribuintes do INPS.

Assim, mal editou-se, mediante decreto baixado com suporte em lei autorizativa, a nova Consolidação das Leis da Previdência Social, essa Consolidação já começava a envelhecer sob o ponto de vista da buscada unidade legislativa, em face da quase concomitante edição de lei paralela à Consolidação, versando assunto que nela obrigatoriamente devia estar contido.”

Agora, acrescentamos, na linha do entendimento fixado por aquele articulista: mesmo que essa Consolidação fosse editada mediante lei e não por decreto, não haveria como se pudesse inserir nela aquelas normas constantes da lei que integrara os profissionais do futebol entre os contribuintes do INPS, porquanto, para fazê-lo, seria necessário modificar a numeração de todos os dispositivos da Consolidação que devessem receber a intercalação das normas dirigidas àquela categoria profissional.

Tendo em vista então o objetivo de possibilitar a inserção de novos artigos ou mesmo seccionamentos inteiros ou sua supressão na legislação consolidada ou em qualquer lei que tenha seus dispositivos sistematicamente ordenados por assunto, aquele técnico propôs que cada menor seccionamento dessas leis devesse vir identificado por um número próprio, como se fosse uma divisão da lei, independentemente da nomenclatura técnica tradicional da identificação dos Títulos, Capítulos, Seções, etc.

De tal sorte — sugeria-se naquele trabalho —, tendo cada menor seccionamento da lei um número identificador dele, os seus artigos poderiam ser numerados começando sempre pelo nº 1, que corresponderia ao art. 1º da numeração tradicional, reiniciando-se a série numérica no seccionamento subsequente. Assim, o dispositivo dessas leis seria identificado pelo número do artigo correspondente seguido do número da Divisão em que estaria inserido.

Com essa sistemática, e adotadas outras normas como a da utilização do sistema de numeração progressiva, para efeito de inserção de novos dispositivos nas leis que os tenham ordenado sistematicamente por assunto — estamos certos — não haveria, no futuro, qualquer problema para o alcance do objetivo de manter-se a unidade legislativa de nossos códigos, consolidações, etc.

Feitas as precedentes considerações, passamos a justificar algumas das inovações propostas com o presente projeto de lei.

1. A separação numérica das leis de conteúdo normativo e de caráter geral das de natureza temporária tem em vista facilitar a localização das leis de uso diuturno, separando-as das que já tenham surtido seus efeitos e devam ser colocadas à parte, para não complicar a busca.

2. O impedimento de que venha a conter a lei matéria estranha ao seu objeto, enunciado na respectiva ementa, tem em vista, também, facilitar a localização das disposições legais, hoje muitas vezes difícil em face do descaso que

permite que se insira em lei disposição que não tenha a ver com o assunto indicado na ementa.

3. A vedação no sentido de que mais de uma lei discipline um mesmo assunto tem, obviamente, o objetivo de impor a unidade de tratamento legal, viabilizando, inclusive, a manutenção das consolidações.

4. A exigência constante da alínea “a” do item II do art. 3, tem por objetivo evitar que as remissões dos dispositivos de uma lei, feitas por outra, tornem-se incorretas quando, pela inclusão de novos dispositivos ou pela supressão de outros, a modificação do número dos dispositivos próximos, já referidos em outras leis, levasse à referida incorreção. A nosso entender, aliás, um dispositivo, desde que obtenha sua identidade inicial, que é a do número que o identifica, não poderá perdê-la, sob pena dos referidos erros de remissão, com os inconvenientes que de tanto resultam.

5. Para efeito de se poder manter sempre o número inicial dos dispositivos de uma lei, propõe-se, na alínea “b” do item II do art. 3, que a inserção de qualquer dispositivo novo em lei preexistente deverá ser feita identificando-o com o número do dispositivo imediatamente anterior à inserção, seguido de um ponto e o número cardinal correspondente. Assim, por exemplo, se se desejar inserir um dispositivo entre o art. 3 e o 4, esse dispositivo será numerado como art. 3.1. Se dois forem os dispositivos a crescer, aí, como artigos, eles serão numerados, assim, como arts. 3.1 e 3.2. Da mesma forma se fará quando a inserção for de um parágrafo, de um novo item ou de uma nova alínea, a saber, um novo item inserido depois do III será identificado como item III.1, e uma nova alínea após, por exemplo, a “c”, será identificada como “c.1”.

6. Com essa sistemática, os dispositivos anteriores podem manter sua numeração primitiva, permitindo, assim, a permanente correção das remissões feitas em outras leis. Por outro lado, essa sistemática facilitará ao intérprete, ao examinador da lei saber, de pronto, se uma determinada norma foi editada no início da vigência da lei, ou foi nela inserida posteriormente, facilitando mesmo a aplicação da lei no tempo, pois não há como o aplicador da lei não ser advertido sobre o fato de que a respectiva norma não nasceu com o nascimento da lei.

7. A preceituação constante da alínea “d” do item II do art. 3 tem em vista, igualmente como a constante da alínea “a” do item II do mesmo art. 3, já referida, evitar torne-se a remissão em outras leis incorreta quando se venha a aproveitar o número de uma divisão suprimida para identificar uma nova, contendo dispositivos diferentes dos da suprimida constantes.

8. A norma constante da alínea “e”, também do item II do art. 3 tem em vista também advertir o aplicador e o intérprete da lei de que o preceito, como redigido está, não é o mesmo que constava da redação original, pela simples visão do indicador NR em seu final, que quer significar nova redação.

9. O preceito constante do item IV do art. 4, de que os artigos e parágrafos deverão ser grafados exclusivamente com números cardinais, tem em vista também evitar que, por exemplo, quando se queira inserir mais um artigo numa lei ou num seccionamento que só tenha um, haja que se mudar a denominação do anterior, já legislado, para um ou primeiro, posto que anteriormente identificado como único, mantendo-se, desta forma, sempre, a numeração do anteriormente legislado, que não deve sofrer modificação em sua identificação pelo fato da inserção de um outro dispositivo.

10. Não há qualquer razão, por outro lado, sob o ponto de vista lógico, de se numerar artigos e parágrafos com ordinais até o nono e com cardinais a partir de dez. Melhor será, assim, face inclusive à utilização do sistema de numeração progressiva para efeito de se permitir a manutenção dos números identificadores dos dispositivos legislados no nascimento da lei, que se utilize exclusivamente números cardinais identificando os artigos e parágrafos, consoante, aliás, assim o fizemos na redação do presente projeto.

11. A norma constante do art. 5 tem, obviamente, o objetivo de impedir que se conspurque, *ab initio*, o processo de formação da lei idealizado na forma da presente proposição.

12. As preceituações constantes dos arts. 7 a 10 visam a fixar prazos, que nos parecem razoáveis, dentro dos quais o Poder Executivo deverá realizar o trabalho da consolidação, por áreas de interesse, das disposições legais editadas em todos os níveis, visando a que as respectivas consolidações sejam encaminhadas ao Congresso Nacional, para a apreciação do Poder Legislativo e sua final transformação em lei, quando se trate de normas que a ele caiba legislar com a colaboração do Presidente da República, devendo o mesmo Poder Executivo, nos prazos que lhe são também fixados, consolidar os textos normativos que, nos termos constitucionais, lhe caiba exclusivamente editar.

13. A fim de que os nossos nobres Pares tenham uma visão clara da sistemática de identificação dos dispositivos de lei consoante estamos ora propondo, permitimo-nos anexar à presente justificação um *simile* da nova Lei do IPC, conforme seria legislada se a nossa proposta já houvesse sido aceita pelas Casas do Congresso Nacional ao tempo da elaboração dessa lei.

Esperando ser honrado com o obséquio da atenção de nossos ilustres Pares para a presente proposta e na expectativa mesmo de sugestões que possam enriquecer as idéias ora submetidas ao elevado espírito crítico de todos os componentes das duas Casas do Poder Legislativo, confiamos em que possa este projeto transformar-se na lei que poderá permitir abram-se, no futuro, horizontes mais claros no panorama do direito legislado pátrio.

Sala das Sessões, 14 de junho de 1983. — **Marco Maciel**.

AÇÃO PARLAMENTAR

Plaquetas publicadas:

- 1 — Cem Anos de República
- 2 — Informática e Desenvolvimento
- 3 — Importância do Mar e Presença na Antártica
- 4 — Nordeste: o Semi-Árido
- 5 — Reforma Tributária
- 6 — Ciência e Tecnologia
- 7 — Desenvolvimento Urbano
- 8 — Sucro — Álcool-Química: Nova Fronteira Econômica

PRÓXIMO LANÇAMENTO

— Participação do Congresso na Política Externa

Endereço para correspondência:
Senado Federal
Gabinete nº 01
CEP 70160 — Brasília — DF

DIR/353

