

A qualidade legislativa no Direito brasileiro

Teoria, vícios e análise do caso do RDC

LUCAS DE LAURENTIIS

ROBERTO DIAS

Resumo: O trabalho avalia as potencialidades e as aplicações do estudo da qualificação das proposições e dos projetos legislativos. Para isso, inicia com a exposição da concepção clássica da lei e de suas alterações contemporâneas. Avalia as consequências que tal alteração tem no processo de elaboração das normas jurídicas. Observa o surgimento de um novo campo de pesquisa, a Legística, ciência que, com base em avaliações dinâmicas e estáticas, visa aprimorar a qualidade da produção normativa. Expõe os principais desafios que essa nova ciência terá de enfrentar no Direito brasileiro e procura delinear algumas respostas a essas questões.

Palavras-chave: Processo legislativo. Qualificação. Legística.

1. As mutações do processo legislativo e o surgimento da Legística

Logo no início de sua mais conhecida obra, Montesquieu (1973) apresentou a seguinte definição: “As leis, no seu sentido mais amplo, são relações necessárias que derivam da natureza das coisas”. Essa é uma expressão concisa de uma concepção clássica da produção legislativa, segundo a qual as “leis verdadeiras são as leis boas e justas dadas no sentido do bem comum” (CANOTILHO, 2003, p. 713). Isso simplesmente quer dizer que o conteúdo de toda lei deve se identificar com um ideal de justiça, racionalidade e universalidade.

Essas ideias também estão pressupostas em afirmações como: “A justiça existe apenas entre os homens cujas relações mútuas são gover-

Recebido em 19/1/15

Aprovado em 27/4/15

nadas por leis” (ARISTÓTELES, 1973, p. 330). Isso se deve ao fato de que a vontade geral, consubstanciada nas leis, “deve partir de todos para aplicar-se a todos, e de que ela perde sua explicação natural quando tende a algum objetivo individual e determinado” (ROUSSEAU, 1973, p. 55).

Ao sintetizar as características de tal tradição teórica, Ferreira Filho (2009, p. 81) pontuou que “a lei devia ser a expressão da vontade geral, portanto da identificação do interesse comum, pela razão humana despidida de preconceitos e perversões, ao qual a vontade de todos necessariamente haveria de tender. A expressão dessa vontade cabe à Nação, por seus órgãos que a representam”.

Acontece que o mundo em que tais ideias surgiram deixou de existir.¹ Fatores sociais e econômicos alteraram as premissas teóricas que sustentavam essas conclusões. Sob o ângulo social, a ampliação do sufrágio e a conseqüente massificação dos partidos políticos levaram à desvinculação dos poderes econômicos e políticos. Com isso, além dos partidos organizados, grupos de interesse também passaram a exercer influência considerável no processo de elaboração das leis.

Ao mesmo tempo, esse movimento gera o rompimento da unidade ideológica dos integrantes do parlamento – todo parlamentar vê em outro integrante do Legislativo um potencial inimigo, seja eleitoral, seja ideológico. O resultado dessa segmentação de visões é o confronto constante dos representantes políticos. A visão totalizante do Chefe de Estado dá lugar à fragmentação dos interesses. A busca do interesse comum é substituída pela defesa dos interesses particulares e parciais.²

Já o elemento político que dissolveu a concepção clássica de representação política e alterou de maneira radical a composição de forças do processo legislativo foi o surgimento do modelo do Estado de bem-estar social (*Welfare State*).³ A nova ideologia que fundamenta essa configuração estatal fez emergir novas demandas, que exigiram a realização de atividades públicas de complexidade e tecnicidade crescente e a tomada de decisões rápidas em áreas especializadas.⁴

¹Essa perspectiva iluminista corresponde ao que Peter Noll denominou de “idealismo normativo”. A esse respeito e acentuando-se a contribuição do autor suíço no desenvolvimento atual da ciência da legislação, ver Mader (1999, p. 46).

²O contraste dessa situação com o modelo clássico de representação política pode ser percebido com a leitura dos textos de Edmund Burke. Em um dos mais conhecidos, no qual o autor se dirige aos eleitores de Bristol, lê-se que “El Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, intereses que cada uno de sus miembros debe sostener, como agente y abogado, contra otros agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad” (BURKE, 1996, p. 313).

³A esse respeito, na doutrina nacional, ver Laurentiis (2011).

⁴Exemplo marcante desse fato é encontrado no julgamento do caso *Brown v. Board of Education*. É verdade que o voto do juiz Warren apresentado nessa demanda foca as ca-

Ao representante político não bastam mais a visão e a defesa dos interesses gerais da comunidade. A ele importa também conhecer aspectos técnicos e particulares das diversas áreas da atuação estatal. Isso indica que a segmentação não é só ideológica. As especificidades da regulação econômica fragmentam também o conteúdo da legislação – a generalidade e a universalidade são substituídas pela tecnicidade da regulação dos mais diversos aspectos da vida social.

O despontar de interesses plurais, representados no interior do Parlamento, fez ruir as estruturas mais elementares da concepção clássica da lei. Não se tratava mais de representar os preceitos e as normas de uma realidade imutável e perene, mas sim de impor a vontade do grupo de interesses que, no momento, tinha maior força política.⁵

A inflação legislativa, que decorre quer da proliferação de demandas especializadas, quer da elaboração de propostas de lei sem relevância prática ou institucional,⁶ impõe uma cres-

racterísticas especiais do direito à educação, que impõem uma revisão do conceito de igualdade de oportunidades. Sob uma perspectiva mais abrangente, no entanto, pode-se afirmar que o dispositivo dessa decisão nada mais é do que um reflexo da ideologia igualitária e ativista inaugurada com o *New Deal*. Nesse sentido, ver Ackerman (2006, p. 191).

⁵Essa dissociação entre a norma, como decisão soberana do legislador, e a normalidade, como razão ou fundamento de tal decisão, é a fonte de uma das formas de legislação extraordinária e autoritária a que se referiu Carl Schmitt: “Si se priva al concepto de lei de toda relación de contenido con la razón y la justicia, conservandose al mismo tempo el Estado legislativo con el concepto de legalidade que le es específico, el cual concentra en la ley toda la especie, todo mandato y toda disposición, toda orden a cualquier oficial o soldado y toda instrucción concreta a un juez, en virtud de la ‘soberanía de la ley’, puede hacerse legal y jurídica mediante una resolución del Parlamento e de otra instancia que participe en el proceso legislativo. Lo ‘puramente formal’ se reduce entonces a la palabra vacía y a la etiqueta de ‘ley’, perdendo su conexión con el Estado de derecho” (SCHMITT, 2001, p. 274; 2005, p. 66).

⁶Alguns chegam a vislumbrar um “furor político” dos autores das propostas legislativas, que pretendem, com isso, tomar posição em uma permanente corrida eleitoral. Nesse sentido, ver: Rizek Junior, Rubens Naman. O pro-

cente complexidade à disciplina legal, o que nem sempre é acompanhado por um trabalho de sistematização e uniformização dos dispositivos normativos. Nesse contexto, o trabalho do legislador é inevitavelmente comprometido e a legalidade se encontra sob constante pressão por resultados em tempo cada vez mais curto.⁷ Por isso, a afirmação de Carlos Blanco de Moraes (2007) é precisa:

“A *simplicidade* acabou por ser a principal vítima do modelo de lei do Estado Social, seja em razão do aumento exponencial do volume de leis, seja pela vertigem dos regimes especiais; seja pelo acréscimo de conflitos de competência; seja por força da complexidade das tramitações; seja, ainda, como efeito do fenômeno da ‘negociação legislativa’”.

Ao mesmo tempo, a grande quantidade de leis e normas jurídicas torna a interpretação dos dispositivos mais complexa e, por que não dizer, *praticamente* inacessível ao cidadão comum. O paradoxo democrático criado por tal situação é patente, pois o real destinatário das normas, aquele que sofre com suas consequências e efeitos, não tem mais acesso ao seu conteúdo.⁸ Com razão, portanto, salientou-se que “a utilização de fórmulas obscuras ou criptográficas motivadas por razões políticas ou de outra ordem, contraria princípios básicos do próprio Estado de Direito” (MENDES, 1999).

Por isso, Victor Nunes Leal (1960, p. 9) alertava, já na década de 1940, para o perigo inerente a esse processo de degradação do

cesso de consolidação e organização legislativa. São Paulo: FDUSP, 2009, p. 132.

⁷Nessa linha, ver Mader (1999, p. 52). Ressaltando a relação do surgimento da Legística com o desenvolvimento industrial da sociedade e com a consequente limitação do tempo de resposta do legislador, ver Flückinger e Dellely (1997, p. 37).

⁸Ressaltando este ponto, ver Almeida (1999, p. 92).

conteúdo normativo das leis. A seu ver, a importância e as consequências que poderiam advir daí são as mais severas, pois “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”.

Constatações como essa foram o elemento catalizador do surgimento de uma nova ciência de caráter eminentemente interdisciplinar: a Legística, entendida como aquele domínio científico

“do conhecimento, auxiliar da Ciência jurídica, cujo objecto radica no estudo *praxiologicamente* orientado das componentes estática e dinâmica do fenômeno normativo público, tendo por fim a sua compreensão e a identificação de soluções que promovam e garantam a validade e a qualidade dos actos normativos” (MORAIS, 2007, p. 59).

O caráter pragmático dessa ciência reside no estudo do processo de feitura e aplicação da lei e na análise de seus efeitos. Seu componente estático radica no foco da correlação jurídica da norma com o restante do ordenamento, sobretudo com sua base constitucional. Já o componente dinâmico se relaciona com o ciclo de vida da lei e procura “fornecer uma explicação prática sobre a mecânica normativa e problematizar as soluções que melhorem o seu funcionamento” (MORAIS, 2007, p. 63).

Surge então um novo campo de pesquisa e avaliação de possíveis defeitos e vícios do processo de concepção e aplicação das leis, que podem contaminar sua validade jurídica. Entre eles, destacam-se os defeitos de redação e clareza das leis. A esse respeito, vale transcrever a instrução antiga, mas sempre atual, de Montesquieu (1973, p. 476):

“O estilo das leis deve ser simples; a expressão direta é sempre melhor compreendida do que a expressão mediada. Não há majestade nas leis do baixo império; nelas os príncipes falam como oradores. Quando o estilo das leis é empolado, olhamo-las apenas como obra de ostentação”.

Por ter sérias repercussões sociais e econômicas, o discurso jurídico obscuro, empolado e contraditório deve ser evitado. Afinal, quanto “mais vago, ambíguo, discursivo, prolixo e absorvente de elementos não prescritivos for o discurso jurídico, pior será a sua aptidão para ser entendido e aplicado como norma” (MORAIS, 2007, p. 186). A advertência de Victor Nunes Leal (1960, p. 22) é mais uma vez precisa: “A lei destina-se a ser entendida pelo maior número de pessoas. Há de ser, pois, concisa, clara, simples, escrita tanto quanto possível no estilo direto”.

É evidente que o ideal de clareza da legislação não será alcançado com facilidade. Dificilmente o legislador reunirá todas as qualidades de apuro formal e pureza da linguagem de juristas como Rui Barbosa. Contudo, a colaboração e as sugestões de especialistas – não só da área jurídica, mas também filólogos, letrados e revisores – podem e devem colaborar com o aprimoramento da clareza dos conceitos e das expressões normativas.⁹

Outro aspecto da Legística tem relação com a aplicação e a repercussão social da lei. É interessante observar que esse importante aspecto já fora identificado por Victor Nunes Leal (1960), que, com propriedade, apontou: “ao redigir uma lei, o legislador não pode perder de vista a observação real da vida, porque a malícia encontra muitos atalhos por onde

⁹ Quanto às dificuldades e às barreiras do vocabulário jurídico ao desenvolvimento da clareza na redação legislativa, ver Freire (2010).

infiltrar-se por entre as sanções da lei, sem incidir nelas. Não basta ter em mira o resultado a atingir: é preciso escolher cuidadosamente os meios adequados, velando por que não sejam excessivamente severos, nem inócuos”. Para remediar esses vícios, o referido autor sugeria a consulta à jurisprudência e aos juristas com experiência no âmbito da regulamentação legal. Buscava, com isso, verificar a praticabilidade da norma a ser editada.

Sob a perspectiva de um conceito de Estado protetor dos direitos fundamentais, Gilmar Ferreira Mendes (1999) também esboçou alguns parâmetros de avaliação da qualidade legislativa. Considerou então que,

“embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar” (MENDES, 1999, p. 2).

Vê-se que os aspectos da praticabilidade e da eficácia das medidas legislativas ganham aqui uma importância especial. Essa é uma das áreas em que se aplica a Legística material.¹⁰ Os caminhos a serem percorridos para trabalhar esse ponto são inúmeros. Partem da aferição prospectiva do impacto da lei sobre a sociedade, o que envolve desde a avaliação preliminar de eventuais vantagens e desvantagens da norma até o cálculo de sua possibilidade de sucesso em um quadro de avaliação comparativa e, por fim, a previsão de potenciais riscos decorrentes da aprovação da norma. Esses elementos compõem aquilo que a doutrina especializada denomina de Avaliação Prévia de Impacto (API) da medida legislativa.

Essa ideia foi difundida na União Europeia com a aprovação do relatório do grupo de trabalho Mandelkern (GRUPO MANDELKERN, 2000), que aborda as formas de melhoria da qualidade da produção legislativa no âmbito do bloco europeu e dos Estados membros. O relatório final do grupo indica que a ausência de simplificação da legislação está diretamente relacionada ao aumento da burocracia estatal, o que, por sua vez, é a origem de sérios entraves ao desenvolvimento econômico e industrial dos países integrantes do bloco.

Por isso, a Avaliação Prévia de Impacto “se converteu, no tempo presente, num método de boa gestão legislativa aplicável a qualquer Estado

¹⁰ O objeto de estudo da Legística material, ou substantiva, é muito mais amplo e envolve a preparação do projeto de lei, a identificação e a delimitação do conteúdo legal, enfim, a compilação e a sistematização de elementos informativos voltados à fundamentação e à preparação da tomada de decisão legislativa. A esse respeito, ver Almeida (1999).

assente num regime econômico de mercado. Método que passou a tomar em consideração não apenas efeitos legais de ordem financeira e econômica, mas também as consequências sociais e redistributivas de onerações e vantagens das políticas públicas por diversos tipos de destinatários” (MORAIS, 2007, p. 362).

Uma visão prospectiva indica que as benesses desse sistema de avaliação de impacto legislativo podem ser amplas e variadas. É certo que as considerações seguintes têm certa carga especulativa. Contudo, formular hipóteses, desde que teoricamente fundamentadas, é algo corriqueiro, necessário e, por isso, legítimo em qualquer ciência. Se isso é certo, podemos vislumbrar os seguintes benefícios da adoção de um estudo de impacto legislativo:

1) Com o aumento da clareza e da calculabilidade dos efeitos das normas editadas pelo Parlamento, a responsabilidade do parlamentar e, conseqüentemente, da atuação política do Chefe de Governo perante a sociedade é reforçada. A par do incremento da segurança jurídica que daí decorre, a atuação dos órgãos estatais passa a ser mais visível e controlável.¹¹

2) A adoção de uma sistemática clara de avaliação do impacto legislativo previne a elaboração de normas desnecessárias e inúteis sob a ótica social e econômica. Há, portanto, um fomento da eficiência da atuação dos poderes constituídos. Por outro lado, a eficácia da regulação normativa é prevista e controlada pelos estudos de impacto legislativo. Essa é uma forma prática e clara de combater a ineficácia contumaz das normas jurídicas.

3) Prever os efeitos da produção legislativa significa também confrontar o conteúdo da norma legislada com os parâmetros constitucionais a ela relacionados. Isso por um fato

elementar: uma norma inválida não tem e não pode ter nenhum efeito. A realização de estudos de impacto legislativo tende, portanto, a combater a proliferação de impugnações e declarações de inconstitucionalidade das leis e atos normativos.

Ademais, se o conteúdo normativo da lei for claramente determinado durante o trabalho de estudo legislativo, o espaço para uso de técnicas “não convencionais” de declaração de inconstitucionalidade, tais quais a declaração de inconstitucionalidade sem redução de texto, a interpretação conforme a Constituição e a modulação de efeitos, será severamente restringido. Isso facilita não só a compreensão da lei, mas também a atividade judicial, que não terá mais de se perder em considerações teóricas abstratas e em dúvidas procedimentais intrincadas.¹²

¹² Um exemplo claro e recente das questões interpretativas e dos problemas práticos gerados pela utilização desses instrumentos “não convencionais” de controle de constitucionalidade encontra-se no julgamento da ADI nº 2.588. O julgamento dessa demanda, que trata da constitucionalidade de norma (art. 74 da MP nº 2.158/2001) que prevê a incidência de tributos (Imposto de Renda e Contribuição Social sobre Lucro Líquido) sobre o resultado de empresas controladas sediadas no exterior, foi suspenso diante de uma perplexidade decorrente da utilização da técnica denominada “interpretação conforme a Constituição”. Isso ocorreu porque, antes do voto final, proferido pelo Ministro Joaquim Barbosa, o placar da votação estava empatado: quatro Ministros consideraram a norma inconstitucional e outros quatro, constitucional. A relatora do processo, a Ministra Ellen Gracie, havia votado no sentido da inconstitucionalidade parcial da lei. Quando o Ministro Barbosa proferiu um voto que declarou a norma questionada, no sentido por ele apontado, “conforme a Constituição”, surgiu o problema: a norma questionada foi declarada constitucional ou inconstitucional? A difícil solução dessa questão passa pela análise comparativa do dispositivo de dois votos – o proferido pela Ministra relatora, Ellen Gracie, e o do Ministro Joaquim Barbosa. Se o conteúdo dos resultados desses votos for o mesmo ou se um deles for mais amplo que o outro, englobando o conteúdo do outro, teremos de concluir pela procedência da ação e, em consequência, pela inconstitucionalidade da norma questionada. Ao contrário, se o conteúdo desses votos não for compatível, a decisão será de improcedência e constitucionalidade da lei. Essa tarefa se revela especialmente difícil não só porque os votos dos Ministros não costumam dialogar com base em um mesmo *topos* argumentativo, mas também porque, hoje, a Ministra Ellen Gracie está aposentada. Qualquer

¹¹ Acerca das características e peculiaridades da noção de segurança jurídica, ver Valim (2010).

4) Em decorrência da combinação desses fatores, a autoridade das leis pode ser restabelecida. Não será mais admissível ao intérprete pressupor que o trabalho do legislador não tem valor e que as normas por ele editadas são presumidamente inconstitucionais. Fora isso, a comprovação da eficácia do trabalho do legislador tenderá a inibir o ativismo judiciário. Afinal, se os Tribunais vislumbrarem na produção legislativa um rigor técnico que não pode ser atingido em um simples julgamento, tenderão a refrear seu ímpeto de inovação e correção normativa.

A despeito disso, é triste observar que a adoção desse método de avaliação da qualidade das leis ainda é uma perspectiva distante de nossa realidade. Progressos têm ocorrido. Os mais notáveis são a regulamentação dos dispositivos da Lei Complementar nº 95/1998 pelo Decreto nº 4.176/2002; a publicação do Manual de Redação da Presidência da República, que enfatiza temas sensíveis, como a clareza e a concisão das comunicações oficiais (item 1.4); e a disponibilização de toda a legislação federal vigente no sítio da Presidência. No entanto, ainda há muito a ser feito nesse campo.

Diretamente relacionadas a esse debate estão a codificação e a homogeneidade das matérias constantes de leis. Codificar significa, antes de mais nada, agrupar leis esparsas. A importância dessa dimensão da técnica legislativa reside na simplificação da compreensão dos textos e na uniformização de conceitos legais.¹³ Enquanto a dimensão da coerência

afirmação acerca do conteúdo final do voto dessa Ministra não passará de uma especulação decorrente da visão dos Ministros que permanecem na Corte. Acerca dos problemas e paradoxos gerados pela utilização da interpretação conforme a Constituição, ver Laurentiis (2012).

¹³ Vale citar, a esse respeito, o exemplo tirado do direito francês, onde o *Raport sur la confection de la loi*, elaborado pela Academia de Ciências Políticas francesa, explicita que “depuis les débuts de l’époque moderne, s’affirme une volonté de simplification et de clarification du droit, com-

redacional foca a estrutura interna dos dispositivos legais, a codificação refere-se também à coerência dos conteúdos dos diversos dispositivos da lei. Veda-se, com isso, a elaboração de leis que tratem de mais de uma matéria. Isso se dá por duas razões.

Em primeiro lugar, tal estruturação legal representa um sinal de ausência de sistematicidade da lei. Em segundo, e como consequência dessa imperfeição sistemática, os destinatários da lei se veem impedidos de conhecer o conteúdo da norma que os afeta. Por essa razão, já se acentuou que, “ao não ser assinalada a presença da norma aos seus principais destinatários, será difícil exigir-lhes o cumprimento de regras que dificilmente poderiam conhecer”¹⁴ (MORAIS, 2007, p. 167).

Nesse caso, o vício normativo pode acarretar a inconstitucionalidade da lei, que afronta, a um só tempo, os princípios da publicidade e da segurança jurídica e desconsidera a boa-fé de seus destinatários.

A esse respeito, convém lembrar que a Lei Complementar nº 95/1998 é categórica ao prever que “a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão” (art. 7º, II, LC nº 95/1998)¹⁵. Todavia, não é incomum observar

me si l’édification et le développement d’un Etat en voie de sécularisation comportait comme condition à sa réalisation une organisation normative rationnelle. Pour cela, le procédé de la codification apparut rapidement comme une condition nécessaire à satisfaire” (LA CONFECTION DE LA LOI: Groupe de travail présidé par Monsieur Roland Drago. Mars: 2003).

¹⁴ A crítica que Victor Nunes Leal dirigiu ao Código Civil de 1916 teve este fundamento: por regular matérias afetas a outros ramos do Direito, tais quais a responsabilidade civil do Estado e a desapropriação, temas típicos do Direito Administrativo, o referido diploma incorreria no vício de técnica em questão. Cumpre lembrar que o atual Código Civil agravou tal problema, pois, além das ditas matérias, esse diploma adentra também em áreas como Direito Ambiental (art. 1.228, § 1º, CC) e Direito Comercial (art. 997 e ss.).

¹⁵ Dito diploma complementar foi originariamente regulamentado pelo Decreto nº 2.954/1999. Após a apro-

a ocorrência de tal imperfeição em nossas leis. Surge então a questão: qual o destino das normas que abertamente violam os comandos da Lei Complementar nº 95/1998? A questão se complica se dois aspectos forem considerados.

O primeiro é o seguinte: parte relevante da doutrina e da jurisprudência considera que inexistem hierarquia entre leis complementares e ordinárias.¹⁶ Seguir tal ideia implica negar a possibilidade de invalidar leis que desrespeitem os comandos da Lei Complementar nº 95/1998.¹⁷

vação da Lei Complementar nº 107/2001, que alterou a Lei Complementar nº 95/1998, foi aprovado o Decreto nº 4.176/2002. Tal regulamentação está em vigor atualmente.

¹⁶A origem de tal orientação encontra-se no estudo de Celso Bastos, para quem há hierarquia entre normas jurídicas se “o ato subordinante delimita a área material de atuação do subordinado. Noutro falar, toda vez que o ato inferior extrai seu fundamento de validade de outro, este lhe é superior, e, em consequência, instaura-se uma relação hierárquica” (BASTOS, 1999, p. 67).

¹⁷Nessa trilha, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, afirmou-se: “Contribuição Social sobre o Faturamento – COFINS (CF, art. 195, I). Revogação pelo art. 56 da Lei 9.430/1996 da isenção concedida às sociedades civis de profissão regulamentada pelo art. 6º, II, da Lei Complementar 70/1991. Legitimidade. Inexistência de relação hierárquica entre lei ordinária e lei complementar. Questão exclusivamente constitucional, relacionada à distribuição material entre as espécies legais. Precedentes. A Lei Complementar 70/1991 é apenas formalmente complementar, mas materialmente ordinária, com relação aos dispositivos concernentes à contribuição social por ela instituída. ADC I, Rel. Moreira Alves, RTJ 156/721.” (BRASIL, 2008b). As instâncias inferiores têm seguido a mesma orientação, como se pode constatar pela leitura do seguinte julgado: “AÇÃO DE COBRANÇA. SEGURO OBRIGATORIO. DPVAT. Alegação de inconstitucionalidade do artigo 8º da lei nº 11.482/2007 e dos artigos 30, 31 e 32 da lei nº 11.945/2009 face ao artigo 59 da constituição federal c/c artigo 7º DA LC 95/98. INEXISTÊNCIA DE DESRESPEITO AO PROCESSO LEGISLATIVO PREVISTO NA CF. LEIS QUE POSSUEM ÚNICO OBJETO. RECURSO IMPROVIDO. 1) Não há que se falar em inconstitucionalidade de lei em virtude de suposta ofensa aos dispositivos da Lei Complementar 95/98. 2) As Leis nº 11.482 e nº 11.945/2009 possuem um só objeto, qual seja, a modificação, inclusão e revogação de certos dispositivos em diversas leis, ainda que estas tratem de assuntos distintos, não havendo que se falar em violação ao artigo 7º da LC 95/98. 3) Sentença mantida. Recurso improvido. ACORDA a Egrégia Terceira Câmara Cível, em conformidade da ata e notas taquigráficas da sessão, que integram este julgado, à unanimidade, conhecer da apelação

O segundo diz respeito ao fato de que a própria Lei Complementar nº 95/1998 é explícita ao afirmar que “Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento” (art. 18, LC nº 95/1998).

Superar tais obstáculos de forma a tornar efetiva a obrigação de seguir a trilha da qualificação legislativa – esse é o desafio da Legística brasileira. É tarefa de considerável complexidade para uma ciência em nascimento. O próximo item deste estudo procura analisar algumas das possíveis respostas a essas questões.

2. Perspectivas e fronteiras da inconstitucionalidade: novo vício, velhos conceitos

Exemplos do que foi analisado no item anterior podem ser encontrados em nossa experiência legislativa recente. A nosso ver, o processo legislativo que deu origem à Lei nº 12.462/2011 é o mais eloquente deles.¹⁸ A lei regula as matérias mais díspares: trata do Regime Diferenciado de Contratações Públi-

e negar-lhe provimento, nos termos do voto da Eminente Relatora” (BRASIL, 2012a).

¹⁸Outros casos poderiam ser citados. A Lei nº 11.051/2004, por exemplo, que “Dispõe sobre o desconto de crédito na apuração da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido – CSSL e da Contribuição para o PIS/Pasep e Cofins não cumulativas e dá outras providências”, mas altera regras de contagem de prazo prescricional em matéria tributária (art. 40 da Lei nº 6.830/80). No Estado de São Paulo, a Lei nº 9.121/09, do Município de Santo André, foi impugnada por tratar tanto da criação e da transformação de cargos públicos, como da regulação de conselhos e fundos municipais. O fundamento da ação era o desrespeito ao comando estampado no art. 7º, I, da Lei Complementar nº 95/1998. Tal Ação Direta foi extinta pelo Tribunal de Justiça paulista sem análise do mérito; contudo, o parecer apresentado pela Procuradoria Geral de Justiça sustentou que o “que pode existir, no caso, é a contradição entre os dispositivos legais impugnados e os apontados como violados” (Parecer, autos nº 994.09.225950-0). Se tal entendimento for seguido à risca, todos os fundamentos e as potencialidades da Legística brasileira serão extintos.

cas (RDC), da organização da Presidência da República e dos Ministérios e, finalmente, de alterações na legislação aplicável à Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC).

No item seguinte, abordaremos os argumentos de uma demanda judicial que impugnou a constitucionalidade dessa norma. Centraremos nossas atenções nos argumentos do autor da ação, que sustenta a existência de um vício de inconstitucionalidade “formal”¹⁹ no processo legislativo que deu origem a essa Lei. Outras questões, relacionadas à inconstitucionalidade material do novo modelo de licitação e contratação pública previsto em tal diploma, não serão abordadas. Contudo, antes de passar à análise desse ponto, uma questão terminológica e conceitual deve ser esclarecida.

A divisão dos vícios de inconstitucionalidade em função da dinâmica normativa, que resulta na conhecida classificação dos vícios formais e materiais, também denominados por Elival da Silva Ramos (1994) de vícios de inconstitucionalidade estática e dinâmica, não se amolda com facilidade à hipótese ora em questão.

O suposto vício de inconstitucionalidade formal do caso – o fato de tal norma não ter sido apreciada pela comissão mista prevista no art. 62, § 9º, da CF –, que poderia atingir a norma em questão, foi recentemente analisado pelo Supremo Tribunal Federal. A esse respeito, vale uma pequena explicação.

A análise dessa questão ocorreu no julgamento da ADI nº 4.029/DF. O objeto desse processo era a constitucionalidade da Lei nº 11.516/07²⁰, que criou o Instituto Chico Mendes – órgão destinado à fiscalização da preservação da biodiversidade. O alegado vício for-

mal encontrava-se justamente na ausência de manifestação prévia da comissão mista a que se refere o art. 62, § 9º, da CF. Nesse caso, no entanto, ocorreram algumas especificidades.

Como o fundamento para não aplicar o comando constitucional se encontrava no art. 6º da Resolução nº 1 do Congresso Nacional, o Supremo dirigiu a sanção de inconstitucionalidade contra tal dispositivo. Mas esse é um dos fundamentos, não o objeto dessa Ação Direta. Resultado: esse foi um caso raro de declaração de inconstitucionalidade incidental em um processo de controle normativo de perfil principal.²¹ A situação já é inusitada, pois, ao avaliar a constitucionalidade de uma norma que não foi impugnada pela inicial da ADI, o Supremo amplia o objeto da ação direta.²²

²¹ Acerca de tal terminologia, ver Ramos (2010) e Cappelletti (1999).

²² A esse respeito, na jurisprudência do Supremo, vale conferir o voto proferido pelo Ministro Celso de Mello na ADI nº 514/PI: “É certo que o Supremo Tribunal Federal não está condicionado, no desempenho de sua atividade jurisdicional, pelas razões de ordem jurídica invocadas como suporte da pretensão de inconstitucionalidade deduzida pelo autor da ação direta. Tal circunstância, no entanto, não suprime, à parte, o dever processual de motivar o pedido e de identificar, na Constituição, em obséquio ao princípio da especificação das normas, os dispositivos alegadamente violados pelo ato normativo que pretende impugnar. Impõe-se, ao autor, no processo de controle concentrado de constitucionalidade, indicar as normas de referência – que são aquelas inerentes ao ordenamento constitucional e que se revestem, por isso mesmo, de parâtricidade – em ordem a viabilizar, com apoio em argumentação consistente, a aferição da conformidade vertical dos atos normativos de menor hierarquia. Quaisquer que possam ser os parâmetros de controle que se adotem – a Constituição escrita ou a ordem constitucional global (J. J. GOMES CANOTILHO, ‘Direito Constitucional’, p. 712, 4ª ed., 1987, Almedina, Coimbra) –, não pode o autor deixar de referir, para os efeitos mencionados, quais as normas, quais os princípios e quais os valores efetiva ou potencialmente lesados por atos estatais revestidos de menor grau de positividade jurídica, sempre indicando, ainda, os fundamentos, a serem desenvolvidamente expostos, subjacentes à arguição de inconstitucionalidade. Esse dever de fundamentar a arguição de inconstitucionalidade onera e incide sobre aquele que faz tal afirmação, assumindo, por isso mesmo, um caráter de indeclinável observância (ADI 561/DF, Rel. Min. CELSO DE MELLO). Não cabe, desse modo, ao Supremo Tribunal Federal, substituindo-se ao autor, suprir qualquer omissão que se verifique na petição inicial. Isso porque a natureza do processo de ação direta

¹⁹ É assim que o autor da ação qualifica o vício em questão.

²⁰ Trata-se da conversão da Medida Provisória nº 366, de 2007.

Não contente com essa anomalia, a Corte também decidiu modular os efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade do art. 6º da Resolução nº 1 do Congresso. Como tal declaração era o pressuposto lógico do julgamento do pedido principal da ação – a constitucionalidade da lei que criou o Instituto Chico Mendes –, essa modulação de efeitos resultou na alteração do sentido do próprio julgamento da ADI nº 4.029/DF, cujo objeto era a constitucionalidade da Lei nº 11.516/07. A razão para tanto é bastante simples: modular os efeitos, nesse caso, quer dizer manter a constitucionalidade da lei sancionada (art. 6º da Resolução nº 1) até a data do julgamento. Naturalmente, tal julgamento ocorreu em data posterior à promulgação da lei. Segue-se que o resultado lógico, mas incoerente, dessas premissas foi que o Tribunal proclamou a improcedência da Ação Direta e, consequentemente, a constitucionalidade da norma (Lei nº 11.516/07) que, na perspectiva dos próprios Ministros, era inconstitucional.

Seja como for, a orientação do Supremo é aplicar o julgado na ADI nº 4.029/DF a todas as demandas que tratem da inconstitucionalidade formal de Medidas Provisórias aprovadas sem manifestação da comissão parlamentar mista.²³ Por isso, basta confrontar a data da promulgação da lei que criou o RDC (2011) com a data do julgamento da ADI nº 4.029/DF (2012), para concluir que o vício formal que poderia macular a constitucionalidade da Lei do RDC não é mais defensável.

Todavia, o tema discutido nos processos que impugnaram a validade do RDC, sobretudo na ADI nº 4.655/DF, foi substancialmente diverso. Não se tratava de saber se o processo que deu origem à lei em questão seria admissível ou conteria um erro procedimental, mas sim se a incoerência do resultado final da produção normativa – da composição geral

de inconstitucionalidade, que se revela instrumento de grave repercussão na ordem jurídica interna, impõe maior rigidez no controle dos seus pressupostos formais (RTJ 135/19, Rel. Min. SEPÚLVEDA PERTENCE – RTJ 135/905, Rel. Min. CELSO DE MELLO). A magnitude desse excepcional meio de ativação da jurisdição constitucional concentrada do Supremo Tribunal Federal impõe e reclama, até mesmo para que não se degrade em sua importância, uma atenta fiscalização desta Corte, que deve impedir que o exercício de tal prerrogativa institucional, em alguns casos, venha a configurar instrumento de instauração de lides constitucionais temerárias” (BRASIL, 2008a).

²³ O fundamento desse direcionamento foi a possibilidade de centenas de Medidas Provisórias, aprovadas pelo mesmo procedimento, terem o mesmo destino: a declaração da invalidade formal em decorrência da não observância do art. 62, § 9º, da CF. Contudo, as premissas utilizadas pelo Supremo no próprio julgamento da ADI nº 4.029/DF são contrárias a essa conclusão. Relembremos: nessa demanda, a declaração de inconstitucionalidade do art. 6º da Resolução nº 1 do Congresso Nacional ocorreu pela via incidental, apesar de o instrumento de controle ter natureza principal (ADI). Ora, como ocorre com toda declaração incidental de inconstitucionalidade, essa também deveria ter seus efeitos restringidos ao objeto da demanda analisada em juízo. Não era, portanto, necessária a consideração dos efeitos extraprocessuais da decisão proferida na ADI nº 4.029/DF. Na verdade, se a distinção entre os modos principal e incidental de controle for levada a sério, tais considerações são até impertinentes.

da lei – poderia levar à aplicação da sanção de inconstitucionalidade.

Se o caso não é de vício formal, só pode ser de inconstitucionalidade material. Correto? Por mais tentadora que essa conclusão seja, ela também deve ser afastada. Não estamos diante de uma hipótese de inconstitucionalidade material, pois não se trata de verificar a existência de um conflito entre os conteúdos de duas normas – uma constitucional e outra infraconstitucional.²⁴

Ao contrário, o vício da Lei do RDC (nº 12.462/2011) diz respeito à estrutura da norma impugnada como um todo, e, sob esse prisma, não importa o conteúdo específico das normas que a compõem. Ou seja, aqui o que está em questão é simplesmente o fato de a lei tratar de temas que não têm a menor relação de pertinência lógica. Essa incoerência lógica origina um vício de inconstitucionalidade? Se sim, qual a natureza e as especificidades de tal vício?

Quanto a esse ponto, temos uma hipótese. A nosso ver, estamos diante de uma nova, rica e ainda inexplorada modalidade de inconstitucionalidade. É um vício que, ao mesmo tempo, independe do conteúdo da norma, mas também não tem relação com o seu processo

²⁴ Como veremos a seguir, seria possível argumentar que a referida lei representa uma afronta ao princípio da segurança jurídica. Isso aproxima o vício legístico do vício material, mas as diferenças dogmáticas dessas categorias persistem. No vício material, há uma incompatibilidade entre o conteúdo na norma impugnada e o parâmetro constitucional; no legístico, a desconformidade é da composição legislativa como um todo, quer em sua coerência interna, quer em sua estrutura, com o parâmetro constitucional. Mais: no primeiro caso, o confronto existe quando a lei e a Constituição tratam da mesma matéria de forma contraditória ou incompatível. No segundo caso, o do vício legístico, não há essa relação de contradição direta. O que se encontra em desconformidade com a Constituição é a norma que desrespeite os parâmetros da boa produção e confecção normativa. Não se trata de uma relação estática, como a do vício material, ou dinâmica, como a do formal, mas sim estrutural. Aí está a especificidade do vício legístico.

de formação. Ele se aproxima do vício formal, sem com ele se identificar. É uma imperfeição normativa que decorre da composição estrutural da lei como um todo, abstraindo-se assim a matéria e o procedimento de aprovação da lei.

Até que a doutrina indique uma denominação mais condizente e científica de tal vício, nós o chamaremos de “inconstitucionalidade legística”. Veremos a seguir que a má compreensão da dinâmica interna e dos fundamentos dessa nova forma de inconstitucionalidade está relacionada às sérias incoerências argumentativas da demanda em que a Procuradoria-Geral da República (PGR) impugna a constitucionalidade da Lei do RDC.

3. Análise de disputas relacionadas ao vício legístico: o caso do Regime Diferenciado de Contratações

Os problemas da Lei nº 12.462/2011 (RDC) estão estampados em seu início. A leitura de sua ementa não revela qual é a matéria ou o objetivo de sua promulgação. Aqui está a primeira violação da LC nº 95/1998, cujo art. 5º exige a indicação concisa do objeto na lei. Isso também indica qual é o principal problema legístico da Lei do RDC: a promiscuidade de temas e objetos, todos tratados em uma única lei, que está longe de ser um Código. Há, portanto, uma afronta ao art. 7º, I, da Lei Complementar nº 95/1998, que exige que a lei não contenha “matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

Existe uma razão política para tais imperfeições: a promiscuidade de objetos e âmbitos normativos decorre das peculiaridades do processo legislativo que deu origem à lei em comento. Ela resultou da conversão da Medida

Provisória nº 527/11, editada em 18 de março de 2011. Foram apresentadas quarenta e quatro emendas parlamentares ao texto enviado pelo Executivo. Como de costume, não foi instalada a comissão mista para analisar tais proposições²⁵. Coube ao relator do projeto, o deputado José Guimarães (PT-CE), avaliar o cabimento de todas essas proposições²⁶. E esse poder foi exercido em toda a sua plenitude.

Após a abertura da discussão da matéria em plenário, que ocorreu quando faltavam cerca de trinta dias para o fim do decurso do prazo constitucional máximo de vigência das medidas provisórias²⁷, o relator apresentou um projeto de lei de conversão que, a par de não regular as relações jurídicas dela decorrentes, alterava substancialmente o conteúdo da medida provisória, acrescentando a regulamentação do chamado Regime Diferenciado de Contratações²⁸. Essa não foi a primeira vez que se pretendeu inserir tal matéria no texto de medidas provisórias analisadas pelo Congresso Nacional²⁹.

A repercussão judicial dessa engenharia política e parlamentar foi imediata. Duas ações diretas de inconstitucionalidade foram propostas em sequência, ambas com fundamentação semelhante. A primeira delas (ADI nº 4.645/DF) foi patrocinada pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), pelo Democratas (DEM) e pelo Partido Popular Socialista (PPS). A segunda (ADI nº 4.655/DF) foi proposta pela Procuradoria-Geral da República. Ambas questionam a não observância do devido processo legislativo que deve pautar a tramitação dos projetos de conversão de medidas provisórias³⁰. A incoerência interna dos dispo-

²⁵ A esse respeito, na doutrina, ver Clève (2010).

²⁶ Esse é um exemplo eloquente da situação que respeitável doutrina alcunhou de o “império do Relator, que detém amplo domínio sobre o texto a ser votado em Plenário, império este que poderia ser evitado se houvesse uma única Comissão Mista permanente e competente – e funcional – para a apreciação prévia das medidas provisórias” (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 177).

²⁷ O prazo é de 60 dias, prorrogável por igual período. No caso, o projeto de conversão foi apresentado quando faltavam 31 dias para o fim do período já prorrogado.

²⁸ O Regime de Contratação Diferenciada é um procedimento administrativo de contratação destinado à realização de investimentos relacionados a grandes eventos esportivos (Copa do Mundo e Olimpíadas), obras de infraestrutura aeroportuária relacionadas a tais eventos, obras e ações incluídas no Programa de Aceleração do Crescimento e obras de serviços de engenharia do SUS (art. 1º, Lei nº 12.462/2011).

²⁹ A mesma manobra foi tentada no procedimento de conversão das Medidas Provisórias nºs 489, 503, 511, 517 e 521.

³⁰ Acerca da necessidade de respeito ao devido processo legislativo, na jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, julgou-se: “EMENTA: CONSTITUCIONAL. MESA DO CONGRESSO NACIONAL. SUBSTITUIÇÃO DO PRESIDENTE. MANDADO DE SEGURANÇA. LEGITIMIDADE ATIVA DE MEMBRO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS EM FACE DA GARANTIA DO DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO. HISTÓRIA CONSTITUCIONAL DO PODER LEGISLATIVO DESDE A ASSEMBLÉIA GERAL DO IMPÉRIO. ANÁLISE DO SISTEMA BRASILEIRO BICAMERALISMO. CONSTITUIÇÃO DE 1988. INOVAÇÃO – ART. 57 §5º. COMPOSIÇÃO. PRESIDÊNCIA DO SENADO E PREENCHIMENTO DOS DEMAIS CARGOS PELOS EQUIVALENTES EM AMBAS AS CASAS, OBSERVADA A ALTERNÂNCIA. MATÉRIA DE ESTRITA INTER-

sitivos que compõem a Lei não foi abordada em nenhuma delas. Nesse ponto, algumas observações importantes devem ser feitas.

A similitude dessas demandas não é completa. O argumento comum a elas está na alegação da existência de um vício de inconstitucionalidade formal, consistente na inadmissibilidade de emendas parlamentares que não apresentem pertinência lógica com a temática da medida provisória em trâmite no Congresso Nacional. Mas há também pontos de distanciamento. Um deles está no argumento manejado pela Procuradoria-Geral da República que evoca o princípio da separação dos Poderes para chegar à conclusão de que a emenda parlamentar em questão era inadmissível.

A noção de separação de Poderes (art. 2º da CF/1988) levaria, no entender da Procuradoria-Geral da República, à conclusão de que a prerrogativa para “eleger as matérias relevantes e urgentes sob o prisma do direito constitucional é matéria exclusiva da Presidência da República”.

Ao que nos parece, tal argumentação não é só incoerente, mas também incorreta. A primeira incoerência reside em que, na própria ação proposta pela Procuradoria-Geral da República, reconhece-se que “é dado ao Legislativo contestar os requisitos de relevância e urgência”. É claro que “contestar” não é o mesmo que “eleger”. Mas isso só quer dizer que não é dado ao Congresso criar Medidas Provisórias. Não que ele não possa apreciar a relevância e a urgência da matéria. Caso contrário, seriam vedadas ao Congresso não só a “eleição”, mas também a “contestação” dos requisitos da MP.

Fora isso, a simples constatação da origem da emenda que instituiu o RDC indica a incoerência do argumento da Procuradoria. Não foram a oposição ou qualquer parlamentar que apresentaram a proposição. Foi um representante do partido do Governo, que, presumidamente, seguia a orientação da direção partidária. O contrassenso se revela. Segundo a argumentação da PGR, a Lei nº 12.462/2011 é inconstitucional na parte que trata do RDC, pois o relator do procedimento de conversão não poderia apresentar uma emenda ao texto original da medida provisória, mesmo que tal emenda tivesse sido encomendada pelo próprio governo. De duas conclusões, uma: ou a Procuradoria considera que o governo não sabe o que quer e que a vontade do governo expressa na edição da medida provisória tem maior valor que a vontade do mesmo governo apresentada no parlamento, ou então presume que o relator do projeto de lei de conversão não poderia apresentar emendas ao texto enviado ao parlamento.

PRETAÇÃO CONSTITUCIONAL. COMPETÊNCIA DESTE TRIBUNAL. IMPOSSIBILIDADE DE APLICAR NORMA INTERNA – REGIMENTO DO SENADO FEDERAL – PARA INTERPRETAR A CONSTITUIÇÃO. SEGURANÇA CONCEDIDA” (BRASIL, 2003).

A primeira conclusão é paradoxal. Não há nenhuma relação de hierarquia entre as manifestações de vontade do governo. E, se houvesse – é o que pressupõe a PGR –, certamente a vontade expressa no Parlamento teria maior valor do que aquela manifestada fora dele.

A segunda conclusão é mais plausível. O próprio Supremo Tribunal Federal chegou a ela no julgamento da ADI nº 4.029/DF (BRASIL, 2012b). Todavia, como já salientado, em decorrência da modulação dos efeitos da declaração incidental de inconstitucionalidade realizada em tal ação, a validade da Lei nº 12.462/2011 não pode ser atacada por essa via argumentativa.

Não é tudo, pois, a par de tais contradições práticas³¹, a ação apresentada pela Procuradoria-Geral da República contém incoerências teóricas relevantes.

Em primeiro lugar, os citados requisitos (relevância e urgência) da edição de medidas provisórias têm conteúdo marcadamente polí-

tico³². Nessa condição, são inteiramente passíveis de avaliação nas Casas legislativas – onde o debate é pautado por critérios políticos.

Em segundo lugar, as medidas provisórias detêm uma natureza dúplice ou bifronte, pois contêm simultaneamente uma norma jurídica de eficácia cogente e um projeto de lei com tramitação diferenciada enviado ao Congresso.

O argumento da Procuradoria da República confunde esses dois planos, pois só a validade da “antecipação” dos efeitos normativos é que está condicionada à verificação dos requisitos materiais das medidas provisórias, tais quais a relevância e a urgência. É exatamente o contrário que ocorre com o projeto de lei de conversão, que constitui uma norma autônoma e independente em relação à medida provisória que lhe deu origem³³.

³¹ Um exemplo similar pode ser encontrado na Lei nº 12.382/2011, decorrente da conversão da Medida Provisória nº 516/2010. O objeto de tal norma foi o aumento do piso nacional do salário mínimo. No entanto, entre as matérias tratadas na lei, temas tipicamente penais foram previstos em decorrência de uma emenda legislativa: a forma de contagem de prazos de prescrição penal e a possibilidade de suspensão da punibilidade em relação a crimes contra a ordem tributária (art. 6º da Lei nº 12.382/2011). O mesmo raciocínio construído pela Procuradoria-Geral da República na ADI nº 4.655 poderia ser aplicado com facilidade a esse exemplo. Afinal, qual a correlação lógica entre o piso nacional do salário mínimo e a prescrição penal? Nenhuma. Logo, a mesma inconstitucionalidade que, na visão da PGR, existe na Lei do RDC também deve existir no caso da prescrição penal. A única questão a ser respondida é então: por que a Procuradoria-Geral da República impugnou a Lei do RDC e silenciou acerca do salário mínimo/prescrição penal? Se a resposta for “o órgão não tem interesse na matéria”, teremos de repensar alguns conceitos, pois, até agora, vale a presunção segundo a qual a legitimidade da PGR é universal, uma vez que, presume-se, o interesse do órgão é a defesa da ordem constitucional. Mas, se existirem duas classes de vícios de inconstitucionalidade – os que a Procuradoria tem interesse em impugnar e aqueles para os quais ela não tem esse interesse –, só nos restará concluir que a atuação da PGR na jurisdição constitucional é tão parcial quanto a de qualquer outro órgão.

³² Apesar de reconhecer essa característica relativa aos conceitos constitucionais de relevância e urgência, o Supremo Tribunal Federal tem se utilizado de critérios objetivos para avaliar a ocorrência concreta desses requisitos. Exemplar e bastante citado a esse respeito é o julgamento em que, ao analisar a possibilidade de estender o prazo de admissibilidade de ações rescisórias, o Supremo assentou que “raia, no entanto, pela irrisão a afirmação de urgência para as alterações questionadas à disciplina legal da ação rescisória, quando, segundo a doutrina e a jurisprudência, sua aplicação à rescisão de sentenças já transitadas em julgado, quanto a uma delas – a criação de novo caso de rescindibilidade – é pacificamente inadmissível e quanto à outra – a ampliação do prazo de decadência – é pelo menos duvidosa” (BRASIL, 1998b).

³³ Justamente por isso, há jurisprudência do STF que afirma: “EMENTA: AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. ARTIGO 3º DA MEDIDA PROVISÓRIA Nº 1.596-14/97, CONVERTIDA NA LEI Nº 9.528/97, QUE ADICIONOU AO ARTIGO 453 DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS DO TRABALHO UM SEGUNDO PARÁGRAFO PARA EXTINGUIR O VÍNCULO EMPREGATÍCIO QUANDO DA CONCESSÃO DA APOSENTADORIA ESPONTÂNEA. PROCEDÊNCIA DA AÇÃO. 1. A conversão da medida provisória em lei prejudica o debate jurisdicional acerca da “relevância e urgência” dessa espécie de ato normativo. 2. Os valores sociais do trabalho constituem: a) fundamento da República Federativa do Brasil (inciso IV do artigo 1º da CF); b) alicerce da Ordem Econômica, que tem por finalidade assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, e, por um dos seus princípios, a busca do pleno emprego (artigo 170, *caput* e inciso VIII); c) base de toda a Ordem Social (artigo 193). Esse arcabouço principiológico, densificado em regras como a do inciso I do artigo 7º da Magna Carta

Tanto isso é certo que, dos vícios que fulminam a validade da antecipação dos efeitos da medida provisória, não decorre necessariamente o desvalor do processo legislativo por ela iniciado. A exceção, que confirma essa regra, encontra-se nos vícios de natureza formal, como o vício de iniciativa, que contaminam todo o processo de criação e conversão normativa iniciado com a edição da medida provisória³⁴.

Tais constatações são suficientes para concluir que, ao contrário do que sustentou a Procuradoria-Geral da República em sua ação, eventuais vícios materiais da MP não têm o condão de afetar a validade do processo le-

e as do artigo 10 do ADCT/88, desvela um mandamento constitucional que perpassa toda relação de emprego, no sentido de sua desejada continuidade. 3. A Constituição Federal versa a aposentadoria como um benefício que se dá mediante o exercício regular de um direito. E o certo é que o regular exercício de um direito não é de colocar o seu titular numa situação jurídico-passiva de efeitos ainda mais drásticos do que aqueles que resultariam do cometimento de uma falta grave (sabido que, nesse caso, a ruptura do vínculo empregatício não opera automaticamente). 4. O direito à aposentadoria previdenciária, uma vez objetivamente constituído, se dá no âmago de uma relação jurídica entre o segurado do Sistema Geral de Previdência e o Instituto Nacional de Seguro Social. Às expensas, portanto, de um sistema atuarial-financeiro que é gerido por esse Instituto mesmo, e não às custas desse ou daquele empregador. 5. O Ordenamento Constitucional não autoriza o legislador ordinário a criar modalidade de rompimento automático do vínculo de emprego, em desfavor do trabalhador, na situação em que este apenas exercita o seu direito de aposentadoria espontânea, sem cometer deslize algum. 6. A mera concessão da aposentadoria voluntária ao trabalhador não tem por efeito extinguir, instantânea e automaticamente, o seu vínculo de emprego. 7. Inconstitucionalidade do § 2º do artigo 453 da Consolidação das Leis do Trabalho, introduzido pela Lei nº 9.528/97 (BRASIL, 2007).

³⁴ Por isso sustenta a doutrina especializada que “o processo de conversão em lei implica exercício pleno da função legislativa das Casas parlamentares, Casas essas que não estão sujeitas aos limites postos pelos pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Se ambas as Casas podem aprovar a mesma disciplina em uma lei ordinária, não subsistem motivos para impedi-las de fazê-lo na lei de conversão. Assim, os vícios próprios e peculiares à medida provisória maculam apenas e tão somente essa” (AMARAL JÚNIOR, 2012, p. 238). No mesmo sentido, em jurisprudência minoritária, ver: Voto do Min Eros Grau na ADI nº 3.289/DF, Pleno, relator Min. Gilmar Mendes, DJ 24/2/2006.

gislativo por ela iniciado. E vice-versa: os problemas do processo de conversão em lei não contaminam a validade da MP.

A regulação do RDC vem do processamento da lei de conversão iniciado com a promulgação da MP nº 527/11. Por isso, aqui temos de ter cuidado e distinguir.

A alegada ausência dos requisitos “relevância e urgência” da regulação do RDC poderia contaminar os efeitos pré-legislativos da MP, mas isso não afeta a validade do processo de conversão. Contudo, o RDC foi incluído no processo legislativo da MP, o que derruba todo o argumento da PGR: nessa oportunidade, já não importa se o tema é relevante ou urgente, mas sim se ele tem alguma relação de pertinência lógica com o tema original da MP. E isso é bem diferente, pois pode muito bem haver assuntos relacionados ao objeto da MP – esse sim relevante e urgente – que em si mesmos não sejam nem relevantes nem urgentes.

Esse é o maior equívoco da ação apresentada pela PGR. Ele se revela quando analisamos três premissas subjacentes a essa demanda. Primeira: não há a possibilidade de temas relevantes e urgentes serem “adicionados” pelos parlamentares ao texto original da MP. Como foi observado, essa premissa é correta, apesar de não ter sido claramente formulada pelo autor da ADI. Segunda: deve haver uma relação de pertinência temática entre a MP e a emenda parlamentar. Essa premissa também é correta, mas, como será a seguir demonstrado, não pelos motivos apresentados pela PGR. Finalmente, a terceira premissa: pertinência quer dizer aqui que a emenda parlamentar também deve ser relevante e urgente. Tal premissa não foi expressamente apresentada pela PGR, mas é o centro de sua irresignação. Afinal, ao sugerir que a emenda parlamentar que deu origem ao RDC também deva ser “relevante e urgente”, a Procuradoria pressupõe que todas as matérias

que alterem o projeto de conversão também devam apresentar tais requisitos. Isso é errado. E a razão para tanto é simples: no processo legislativo de conversão, “pertinente” não quer dizer necessariamente “relevante ou urgente”. Aliás, se ao Congresso não fosse dado emendar o projeto de conversão com temas pertinentes, mas não relevantes nem urgentes, a consequência seria a total impossibilidade de apresentar qualquer emenda parlamentar no processo. Relembre-se o primeiro pressuposto defendido pela PGR: a prerrogativa para “elencar” temas relevantes e urgentes é da Presidência.

Há mais, contudo. A já citada incorreção do argumento da Procuradoria da República reside, sobretudo, na invocação da separação dos Poderes. Quanto a esse ponto, diz o autor da ação que, por pressupor que o Congresso possa legitimamente adentrar em matéria de típica atribuição presidencial – verificar se há ou não urgência e relevância na matéria tratada na medida provisória –, a Lei nº 12.462/2011, na parte que regulamenta o Regime Diferenciado de Contratação, deve ser invalidada. Aqui, o argumento desenvolvido pela Procuradoria parte de um pressuposto ideal e, por que não dizer, irreal. O idealismo está na pressuposição da existência de um modelo abstrato de separação dos Poderes. Ocorre que esse modelo não existe.

Ao contrário, a divisão das funções estatais é um mecanismo de legitimação e controle do exercício do poder, cuja configuração varia em função das circunstâncias históricas, políticas, jurídicas e sociais. Para chegar a essa conclusão, basta comparar os modelos parlamentaristas europeus e o presidencialismo norte-americano.

As diferenças de tais modelos de separação de Poderes são evidentes. Nem mesmo os modelos parlamentaristas apresentam similitudes em configuração global. O parla-

mentarismo inglês, centrado na figura do primeiro-ministro e no gabinete de governo, é radicalmente diverso do modelo alemão. E a diversidade desses regimes não se encontra só na eletividade do Chefe de Estado e no sistema eleitoral proporcional. A função reguladora e legitimadora do texto constitucional, ausente na Inglaterra e presente na Alemanha, já altera a composição de Poderes e a correlação das funções estatais. Se a essas especificidades for acrescentada a realização de consultas populares, haverá outra configuração dos Poderes estatais, que se aproximará do regime constitucional espanhol de 1978³⁵.

O próprio sistema presidencialista de composição de Poderes sofreu alterações históricas importantes. Nos Estados Unidos da América, por exemplo, existiram três modelos distintos da divisão funcional dos Poderes estatais – o concebido pelos fundadores, o reconfigurado pela reconstrução da República e o nascido no período do *New Deal* (ACKERMAN, 2006).

Essas conclusões são aplicáveis ao caso brasileiro. Aqui também a separação dos Poderes tem suas peculiaridades, suas virtudes e seus vícios. Por isso, não se pode afirmar, como fez a Procuradoria-Geral da República na peça inicial da ADI nº 4.655/DF, que o processo legislativo ao qual se encontram submetidas as medidas provisórias fere o “princípio” da separação dos Poderes. Novamente: o que se pode dizer é que tal procedimento tem seus vícios e suas vantagens sob o prisma da abertura de possibilidades de participação de minorias parlamentares na tomada de decisão. Não que ele seja completamente equivocado. Como não há um modelo perfeito de divisão de funções, o modelo brasileiro deve ser aceito

³⁵ A esse respeito, com ampla descrição das causas e consequências das diversas formas de separação de funções estatais, ver Ackerman (2000).

como ele é, sobretudo por aqueles que trabalham com demandas judiciais – âmbito inapropriado para rediscutir a configuração global do sistema de divisão das funções estatais.

Os argumentos da Procuradoria-Geral da República eram incorretos. Porém, as conclusões, não. Na verdade, toda essa argumentação, que foi desenvolvida com grande esforço e imaginação do PGR, mas resulta em todos os problemas antes analisados, poderia ser substituída pela simples utilização de uma nova modalidade de vício de inconstitucionalidade: o vício legístico. Tal imperfeição normativa está ligada à composição global da lei e não a um dispositivo constitucional específico, que possa ter sido desrespeitado no processo de formação da lei.

Por isso, questões relacionadas ao processo legislativo ou ao conteúdo dos dispositivos que compõem a norma têm uma relação lateral e contingencial com a análise do vício legístico. Nesse âmbito, o importante é a análise da lógica interna aos dispositivos da norma e de seus possíveis efeitos. De certa forma, esses elementos estão associados. Sem saber o sentido implícito à norma, não há como saber quais poderão ser seus efeitos.

A teleologia desse vício, entretanto, é mais profunda. Sem um sentido mínimo que possa ser extraído da composição normativa, não será possível saber qual o limite da atividade interpretativa a ser exercida pelos magistrados que enfrentarão o desafio da aplicação da lei. Resultado: sem as amarras do texto, os juízes são convidados a criar sentidos normativos e a substituir o trabalho do legislador. Ou seja, uma das maneiras de impugnar a lei que, sem nenhum critério lógico, trata de matérias inconciliáveis é apontar as consequências que tais normas têm sobre a expectativa e a calculabilidade dos efeitos da lei. Uma lei que não segue nenhum critério lógico em sua configuração é uma lei que pode ter qualquer efeito ou aplicação, justamente porque ela não apresenta, minimamente, um sentido ou uma lógica. É, portanto, uma lei que afronta o princípio da segurança jurídica.³⁶

Com fundamento nessa matriz constitucional, podemos responder aos questionamentos do primeiro item deste estudo. A inconstitucionalidade que pode resultar de uma lei que desrespeite os parâmetros da Lei Complementar nº 95/1998 decorre da presumida incompatibilidade com o princípio da segurança jurídica. Isso se deve ao fato de que, nessa Lei Complementar, encontram-se previstos parâmetros a serem seguidos pelo legislador que pretenda produzir normas qualitativamente

³⁶ Não se admite, portanto, aqui a existência de qualquer hierarquia entre as leis complementares e as ordinárias. O único fato que se admite é que a Lei Complementar nº 95/1998 traz um conjunto de indicativos para a boa produção legislativa. E essa função foi conferida à Lei Complementar pela própria Constituição (art. 59, par. único, CF/1988).

te melhores. Se a norma cumprir todos esses parâmetros, não haverá que se falar em vício legístico. O contrário dessa afirmação não é verdadeiro, pois, se tais parâmetros não forem seguidos, não haverá uma automática e inevitável inconstitucionalidade legística. Neste último caso, o que teremos é a presunção de que a norma analisada fere o princípio da segurança jurídica. Tal presunção pode ser afastada pelo legislador ou por outra parte que participe do processo de controle de constitucionalidade. Contudo, se tal presunção não for afastada, a invalidade da lei deverá ser declarada.

Essas conclusões aclaram não só a natureza do vício presente na Lei do RDC, mas também qual análise jurídica deve ser aplicada no julgamento da constitucionalidade dessa Lei (nº 12.462/2011). Em resumo: temos aqui uma hipótese de afronta direta a diversos dispositivos da Lei Complementar nº 95/1998 – sobretudo os artigos 5º e 7º. Se isso é verdade, incide aqui a presunção de inconstitucionalidade antes mencionada: até que se prove o contrário, a Lei do RDC é uma lei que afronta a segurança jurídica. Cabe, então, ao legislador comprovar que, apesar de não seguir os preceitos da Lei Complementar nº 95/1998, não houve prejuízo ao princípio da segurança jurídica. Se tal prova não for realizada, a lei deverá ser declarada inválida.

Uma orientação como essa seria benéfica não só para o Legislativo, que passaria a ter parâmetros claros para realizar uma produção legislativa qualificada, mas também para o Judiciário, que poderia expandir e redesenhar a análise dos vícios de inconstitucionalidade, sem agredir a competência de outros Poderes.

4. Considerações finais

Este estudo teve três objetivos. Dois são teóricos. Um, prático. Os dois primeiros: es-

boçar as dificuldades atuais da produção legislativa para então identificar a necessidade do estudo de uma nova disciplina, a Legística. Essas conclusões estão diretamente ligadas à finalidade prática: demonstrar, com base na análise de um caso específico, que os atores jurídicos não têm observado as peculiaridades e potencialidades desse novo ramo de pesquisa.

Em específico, procuramos demonstrar que o estudo e o desenvolvimento da Legística podem ser uma resposta convincente para a constante queda de prestígio do Poder Legislativo. Leis mais qualificadas contêm normas mais claras e previsíveis. Isso reduz a necessidade de decisões judiciais “ativistas” que alterem por completo a composição legislativa. O benefício para o Poder Judiciário é também imediato. Ao não se confrontar com leis desnecessárias, incompreensíveis ou estruturalmente ilógicas, a análise e o julgamento de impugnações de normas jurídicas serão mais rápidos, efetivos e seguros. É claro que a discussão e a polêmica em torno de julgamentos importantes e controversos sempre existirão. Mas a controvérsia não pode, nem deve, ser permanente. Todos, Executivo, Legislativo e Judiciário, têm muito a perder com esse conflito permanente. O aprofundamento do estudo da Legística é, portanto, necessário.

Além disso, o estudo do caso em que a Procuradoria-Geral da República impugna a constitucionalidade da lei que instituiu o RDC (nº 12.462/2011) nos levou a uma constatação imediata: não é só o Legislativo que ignora as peculiaridades do vício derivado da falta de qualificação legislativa; os atores que trabalham em ações judiciais de controle principal de constitucionalidade também não estão preparados para essa análise. E aqui as dificuldades se iniciam com a identificação da própria natureza desse vício legislativo: seria

ele material ou formal? Ao não observar que o caso em questão não se enquadra em nenhuma dessas categorias, a PGR entra em um círculo de incoerências e contradições que pode comprometer a procedência de sua ação.

Ao contrário, bastaria ao autor da demanda aprofundar a análise dos fundamentos desse vício para identificar que nela há a manifestação de uma nova forma de inconstitucionalidade: a inconstitucionalidade legística. É certo que as características e os fundamentos desse novo vício legislativo ainda devem ser estudados com cuidado. Este estudo buscou enfrentar tais desafios de forma clara e objetiva. O resultado é a possibilidade de, com fundamento no princípio da segurança jurídica e no que dispõe a Lei Complementar nº 95/1998, avaliar e julgar a constitucionalidade de normas sem qualificação legislativa. É pouco, mas é um começo.

Sobre os autores

Lucas De Laurentiis é mestre em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo; doutorando em Direito Constitucional pela Universidade de São Paulo e pela Albert-Ludwigs Universität Freiburg; especialista em Direito Público e Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo.
Email: lucas.laurentiis@gmail.com

Roberto Dias é doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP); professor de Direito Constitucional da PUC-SP; coordenador do curso de graduação da DIREITO GV.
Email: rdiasdasilva@pucsp.br

Título, resumo e palavras-chave em inglês³⁷

THE LEGISLATIVE QUALITY IN BRASILIAN LAW: THEORY, DEFECTS AND ANALYSIS OF THE RDC CASE

ABSTRACT: The paper assesses the capabilities and applications of the study of the qualification of propositions and legislative bills. For this, begins with the approach of the classical conception of law and its amendments contemporary. Evaluates the consequences that such turn caused is in the process of elaboration of legal norms. Notes the emergence of a new field of research, Legistics, science based on dynamic and static evaluations that aims to improve the quality of production rules. Sets out the main challenges that this new science will face Brazilian law and seeks to outline some answers to these questions.

KEYWORDS: LEGISLATIVE PROCESS. QUALIFICATION. LEGISTICS.

³⁷ Sem revisão do editor.

Referências

ACADÉMIE des sciences morales et politiques. *La confection de la loi*: groupe de travail présidé par Monsieur Roland Drago. Mars, 2003. Disponível em: <<http://www.asmp.fr/travaux/gpw/loi/rapport1.pdf>>. Acesso em: 15 maio 2015.

ACKERMAN, Bruce. The new separation of powers. *Harvard Law Review*, v. 113, n. 3, p. 642-727, 2000.

_____. *Nós, o povo soberano*: fundamentos do direito constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2006.

ALMEIDA, Marta Tavares de. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: *Legística, qualidade da lei e desenvolvimento*, Belo Horizonte: Assembleia Legislativa, 1999.

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. *Medida provisória*: edição e conversão em Lei, teoria e prática. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

ARISTÓTELES. *Ética a Nicômaco*. Tradução de Leonel Vallandro e Gerd Bornheim, São Paulo: Abril Cultural, 1973.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Lei complementar*: teoria e comentários. 2. ed. rev. ampl. São Paulo: Celso Bastos Editora, 1999.

BRASIL. Lei complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. *Diário Oficial da União*, 27 fev. 1998^a.

_____. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1753/DF. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. DJ, 16 abr. 1998. *Diário da Justiça*, 12 jun. 1998b.

_____. Mandado de segurança n. 24.041. Relator: Ministro Nelson Jobim. DJ, 29 set. 2001. *Diário da Justiça*, 11 abr. 2003.

_____. Ação direta de inconstitucionalidade n. 1721/DF. Relator: Ministro Carlos Britto. DJ, 11 out. 2006. *Diário da Justiça Eletrônico*, 29 jun. 2007

_____. Ação direta de inconstitucionalidade n. 514-6/PI. Relator: Ministro Celso de Mello. DJ, 24 mar. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, 31 mar. 2008^a.

_____. Recurso extraordinário n. 377.457-3/PR. Relator: Ministro Gilmar Mendes. DJ, 17 set. 2008. *Diário da Justiça Eletrônico*, 19 dez. 2008b.

_____. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. [Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC]. *Diário Oficial da União*, 5 ago. 2011^a.

_____. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4655*. Relator: Roberto Monteiro Gurgel Santos. DJ, 7 set. 2011b.

_____. Apelação cível n. 30099118801. Relator: Desembargadora Eliana Junqueira Munhos Ferreira. DJ, 7 fev. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, 16 fev. 2012^a.

_____. Ação direta de inconstitucionalidade n. 4029/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ, 8 ago. 2012. *Diário da Justiça Eletrônico*, 27 jun. 2012b.

_____. *Ação direta de inconstitucionalidade n. 4.645/DF*. Relator: Ministro Luiz Fux. DJ, 15 ago. 2013.

BURKE, Edmund. *Textos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1996.

CANOTILHO, J.J. Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

CAPPELLETTI, Mauro. *O controle judicial de constitucionalidade das leis no direito comparado*. 2. ed. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris, 1999.

CLÈVE, Clémerson Merlin. *Medidas provisórias*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

DUGUIT, Leon. *Traité du Droit Constitutionnel*. Paris: Boccard, 1928. v. 2.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 5. ed. rev. ampl. e atual. São Paulo: Saraiva, 2002.

_____. *Princípios fundamentais de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2009.

FLÜCKINGER, Alexandre; DELLEY, Jean-Daniel. A elaboração racional do Direito Privado: da Codificação à Legística. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 35-58, 1997.

FREIRE, João Pedro. Linguagem clara e legística. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, n. 53, p. 34-42, 2010.

GRUPO MANDELKERN. Relatório Mandelkern. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, n. 29, out. 2000.

LAURENTIIS, Lucas Catib de. Vinculação e liberdade dos representantes políticos. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, n. 59, p. 167-192, jul./dez. 2011.

_____. *Interpretação conforme a Constituição: conceitos, técnicas e efeitos*. São Paulo: Malheiros, 2012.

LEAL, Victor Nunes. Técnica legislativa. In: _____. *Problemas de direito público*, Rio de Janeiro: Forense, 1960.

LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Barcelona: Ariel, 1965.

MADER, Luzius. Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: qualidade da lei e desenvolvimento, 2007. *Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009.

MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e controle de constitucionalidade: algumas notas. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 1, n. 1, 1999.

MONTESQUIEU, Charles Louis de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística: critérios científicos para legislar melhor*. Lisboa: Verbo, 2007.

RAMOS, Elival da Silva. *A inconstitucionalidade das leis: vício e sanção*. São Paulo: Saraiva, 1994.

_____. *Controle de constitucionalidade no Brasil: perspectivas de evolução*. São Paulo: Saraiva, 2010.

RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *O processo de consolidação e organização legislativa*. São Paulo: FDUSP, 2009.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. *Do contrato social*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

SCHMITT, Carl. Legalidad y legitimidad. In: _____. *Teólogo de la política*. México: Fondo de Cultura Económica, 2001.

_____. *Legitimität und Legitimität*. Berlin: Duncker und Humblot, 2005.

VALIM, Rafael. *Princípio da segurança jurídica no direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2010.