



**SENADO FEDERAL**  
**Instituto Legislativo Brasileiro – ILB**

**JORGE HENRIQUE OLIVEIRA DA SILVA**

**TEORIA DA NORMA JURÍDICA E TÉCNICA LEGISLATIVA:  
a imperatividade da Lei Complementar nº 95, de 1998, e o controle de  
juridicidade das normas**

Brasília  
2016

**JORGE HENRIQUE OLIVEIRA DA SILVA**

**TEORIA DA NORMA JURÍDICA E TÉCNICA LEGISLATIVA:  
a imperatividade da Lei Complementar nº 95, de 1998, e o controle de  
juridicidade das normas**

Trabalho final apresentado para aprovação no curso de pós-graduação *lato sensu* em Direito Legislativo, realizado pelo Instituto Legislativo Brasileiro, como requisito para obtenção do título de especialista em Direito Legislativo.

**Área de Concentração:** Processo e funções do Legislativo/Política e Legislação/Direito Legislativo e Legística

**Orientador:** Rogério de Melo Gonçalves

Brasília

2016

**Jorge Henrique Oliveira da Silva**

**TEORIA DA NORMA JURÍDICA E TÉCNICA LEGISLATIVA:  
a imperatividade da Lei Complementar nº 95, de 1998, e o controle de  
juridicidade das normas**

Trabalho apresentado ao Instituto Legislativo Brasileiro-ILB, como pré-requisito para a obtenção de Certificado de Conclusão de Curso de Pós-Graduação Lato Sensu em Direito Legislativo.

**Orientador:** Rogério de Melo Gonçalves

Brasília, \_\_\_\_ de \_\_\_\_\_ de \_\_\_\_.

**Banca Examinadora**

---

Prof. Mestre Rogério de Melo Gonçalves

---

Prof. Mestre Paulo Fernando Mohn e Souza

*A meus pais, Elizabeth Oliveira e Eduardo Pereira, a quem devo tudo que alcancei*

*A minha irmã, Helaine Cristine, pela imensa felicidade de crescer ao seu lado*

*A Ethyenne Sampaio, por todo amor e carinho, e por nossa cumplicidade*

*A meu orientador, Rogério de Melo, por sua cordialidade, amizade e dedicação, e por seus bons conselhos de coração aberto*

*À turma de Direito Legislativo do ILB e a nossos mestres, pela amizade, pelo convívio gratificante e pelo magnífico aprendizado compartilhado*

*Aos colegas do Senado Federal e da Força Aérea Brasileira*

*“Desenvolver uma atividade, dedicar-se a algo ou simplesmente estudar são coisas necessárias à felicidade do ser humano. Ele deseja ativar as suas forças e, de alguma maneira, sentir o êxito dessa atividade. (Talvez porque isso lhe seja uma garantia de que as suas necessidades podem ser supridas pelas suas próprias forças). Por esse motivo, durante as longas viagens de recreação, de quando em quando o homem se sente muito infeliz.*

*Esforçar-se e lutar com resistência constitui a necessidade mais essencial da natureza humana: a pausa, que seria plenamente autossuficiente no prazer tranquilo, é impossível para o homem: superar obstáculos representa o prazer mais completo da sua existência; para ele, não há nada melhor. Esses obstáculos podem ser de natureza material, como no caso de agir e operar, ou de natureza espiritual, como no caso de estudar e pesquisar: a luta contra eles e a vitória sobre eles constituem o prazer supremo da existência humana.”*

*Arthur Schopenhauer, em “A Arte de Ser Feliz”*

## RESUMO

Este estudo analisa o âmbito de aplicação da Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que elevou ao patamar legal aspectos de juridicidade e de técnica legislativa. A pesquisa bibliográfica (na doutrina, em atos normativos e em decisões judiciais) orienta a investigação no campo da Teoria Geral do Direito. O questionamento científico é se há limites para aplicar as disposições a LC nº 95, de 1998, à elaboração de espécies normativas primárias. A Teoria da Norma determina atributos que caracterizam as normas jurídicas: generalidade, abstração, imperatividade, coercibilidade e inovação. O Direito brasileiro reconhece igualdade hierárquica entre espécies normativas primárias. Além disso, abriga uma ordem jurídica hierarquizada e instrumentos de controle de juridicidade que possibilitam empregar a LC nº 95, de 1998, como parâmetro para a correção de vícios de juridicidade e de técnica legislativa apenas na fase anterior à criação do ato legislativo, ressalvadas as violações à Constituição e a atos supralegais. Conclui-se que a natureza imperativa da lei complementar estudada se encontra na esfera das proposições legislativas.

**Palavras-chave:** Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Teoria da Norma. Controle. Técnica Legislativa. Imperatividade.

## ABSTRACT

This study analyzes the application scope of the Complementary Law n. 95, of February 26<sup>th</sup>, 1998, which raised lawfulness and legislative technique to the legal level. The bibliographic research (on legal doctrine, on legislation and on judicial decisions) guides the investigation within the General Theory of Law. The research question is if there is any threshold for applying the clauses of the LC n. 95, of 1998, for primary normative act setting up. The Theory of Law appoints some particular traits that distinguish the legal regulations: generality, abstraction, enforcement and innovation. The Brazilian Law recognizes hierarchical equality between primary regulations. Furthermore, it accommodates a hierarchical legal framework and juridical control mechanisms to enable applying the LC n. 95, of 1998, as benchmark for juridical or legislative technique error corrections only before the conception of the legislative act, except violations of the Constitution or of supra-legal treaties. In conclusion, the imperative nature of the considered complementary law has its focus on the legislative propositions.

**Keywords:** Complementary Law n. 95, of February 26<sup>th</sup>, 1998. Theory of Law. Control. Legislative Technique. Imperativeness.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	9
1. A TEORIA DA NORMA JURÍDICA.....	11
1.1 Considerações iniciais .....	11
1.2 A norma jurídica.....	11
1.3 A ordem jurídica hierarquizada .....	28
2. CONTROLE DE JURIDICIDADE DAS NORMAS .....	34
2.1 Considerações iniciais .....	34
2.2 Controle <i>ex ante</i> : avaliação de proposições legislativas .....	37
2.3 Controle <i>ex post</i> : avaliação das normas jurídicas.....	44
3. TÉCNICA LEGISLATIVA E A IMPERATIVIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998.....	54
3.1 Considerações iniciais .....	54
3.2 A Técnica Legislativa.....	54
3.3 A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 .....	62
CONCLUSÃO.....	72
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	74
Livros e Periódicos .....	74
Legislação .....	78
Jurisprudência.....	79

## INTRODUÇÃO

A proposta deste trabalho é identificar, na Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que *dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona*, os atributos identificadores da norma jurídica desenvolvidos pela teoria da norma, no ambiente da Teoria Geral do Direito.

A investigação que se propõe consiste em delimitar o âmbito de aplicação dessa lei, que elevou ao nível legislativo a técnica legislativa e certos aspectos da juridicidade, bem como apontar eventuais limitações, diante da coexistência, na estrutura constitutiva do Direito brasileiro, de variadas normas em equiparado escalão hierárquico. A possível dificuldade de impugnar ou de exigir a retificação de normas jurídicas produzidas sem a observância da LC nº 95, de 1998 deve derivar: 1) da inexistência de hierarquia entre a LC nº 95, de 1998, e as demais espécies normativas arroladas no art. 59 da Constituição (salvo, em sentido inverso, quanto às emendas à Constituição – ECs); e 2) da inviabilidade de utilização da juridicidade e da técnica legislativa como parâmetros de controle repressivo das leis. Essas duas hipóteses orientarão as reflexões críticas sobre o tema designado.

O Estado Democrático de Direito contemporâneo caracteriza-se, em seu aspecto normativo constitutivo, pelo *princípio da legalidade* e pelo império de uma *ordem jurídica hierarquizada*. Para que esse arranjo de regulamentações e confira estabilidade e previsibilidade às relações jurídicas e possua natureza de “sistema”, é impreterível a construção de um ordenamento claro, coerente, lógico e inteligível, no qual inexistam contradições insolúveis, conferindo-lhe unicidade e sistematicidade.

As teorias da norma jurídica e do ordenamento jurídico servirão como cenário doutrinário para a subsequente abordagem da problemática proposta. Por meio da apresentação dos pressupostos teóricos oriundos de revisão bibliográfica e jurisprudencial, o tratamento do tema será, no Capítulo 1, de escopo descritivo-conceitual.

Após a demarcação desse referencial teórico, o Capítulo 2 tratará da dogmática estruturante vigente de controle das normas jurídicas, pormenorizada em suas diversas subdivisões, em consonância com as normas vigentes e com considerações do Supremo Tribunal Federal (STF). Há relevantes distinções a serem relatadas entre o controle das proposições legislativas e das normas já existentes.

Finalmente, a Lei Complementar nº 95, de 1998, servirá de objeto do debate. Será abordada, no Capítulo 3, em sua dimensão *material* (a técnica legislativa) e, em seguida, em uma análise *descritiva e crítica* para a verificação das disposições hipotéticas previamente determinadas. A criação de atos normativos em desacordo com os preceitos de técnica legislativa, no entanto, pode não gerar, necessariamente, consequências que sirvam de incentivo à sua obediência. Há possibilidade, a ser verificada, de que a Lei Complementar nº 95, de 1998, sofra inobservância sem a correspondente sanção esperada pelo descumprimento de uma lei vigente. Sua imperatividade e coercibilidade (aspectos intrínsecos à lei) tornar-se-iam, portanto, questionáveis, pelo menos no que concerne ao controle de atos legislativos já constituídos (ou a eles equiparáveis) editados em desacordo com suas regras.

# 1. A TEORIA DA NORMA JURÍDICA

## 1.1 Considerações iniciais

A problemática sobre a qual este trabalho busca dedicar-se exige a preliminar apresentação do paradigma teórico que orientará as considerações vindouras. Desse modo, iniciaremos a abordagem do tema, neste primeiro capítulo, de forma descritivo-conceitual, de modo a forjar a dogmática científica adotada.

Trataremos, em primeiro lugar, do conceito de “norma jurídica” – significado e atributos, a relação conceitual entre os termos “norma jurídica” e “lei” e requisitos para sua elaboração. Abordaremos, posteriormente, a norma jurídica inserida no ordenamento jurídico – dinâmico e hierarquizado.

## 1.2 A norma jurídica

### 1.2.1 Aspectos conceituais

A estrutura social é dotada de um conjunto múltiplo de normatizações (éticas, culturais, costumeiras, religiosas, entre outras). A necessidade da resolução de conflitos e da superação de impasses para a minimização da perturbação no convívio dos indivíduos impõe a seleção dogmática de normas preponderantes, que prevaleçam e viabilizem a solução de disputas. A qualificação de um subgrupo de *normas jurídicas* deriva da institucionalização de algumas dessas normas inerentes ao convívio social, o chamado “direito objetivo” ou *norma agendi*.

Para Tercio Sampaio Ferreira Júnior,

[...] a ciência do direito tem por objeto central o próprio ser humano que, por seu comportamento, entra em conflito, cria normas para solucioná-lo, decide-o, renega suas decisões etc. Para capta-lo, a ciência jurídica se articula em diferentes modelos, determináveis conforme o modo como se encare a questão da decidibilidade.<sup>1</sup>

O autor desenvolve um modelo, no âmbito da Teoria Geral do Direito, que o trata “[...] do seu ângulo normativo”, sem contudo, “[...] afirmar que o direito se reduz a norma”, encarando-a “[...] do ponto de vista linguístico-pragmático (sem afirmar que a norma jurídica tenha apenas esta dimensão)”<sup>2</sup>. Sua abordagem sobre a dogmática analítica do Direito desdobra-

<sup>1</sup> FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito**: técnica, decisão e dominação. 4ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003, p. 92.

<sup>2</sup> FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Teoria da Norma Jurídica**: ensaio de pragmática da comunicação normativa. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 5.

se por três eixos: a *teoria da norma*, a *teoria da interpretação* e a *teoria da decisão jurídica*. Interessa-nos o primeiro ramo teórico, do qual cumpre extrair o conceito de **norma**.

A norma caracteriza-se, primeiramente, por seu aspecto propositivo. Busca recomendar ações ou omissões e orientar comportamentos, de maneira a direcionar a tomada de decisões e a descrever como o comportamento humano **deve ser**, em vez de se limitar à descrição de como ele naturalmente **é**<sup>3</sup>. A **norma-proposição** afasta-se de mera constatação empírica; ela atribui ao comportamento humano significado objetivo.<sup>4</sup>

Além disso, a norma visa à vinculação do comportamento humano. Constitui ordem proveniente de autoridade institucionalizada, apta a determinar a conduta a ser seguida, permitida ou impedida. A **norma-prescrição** constitui um dever-ser impositivo de vontade. Para tanto, deve fundamentar-se na possibilidade de que a vontade do emissor se converta em comando.<sup>5</sup>

A norma também estabelece forma de interação comunicativa entre *emissor* (autoridade a partir da qual emana o comando) e *receptor* (sujeito paciente do comando), e requer a existência de uma relação hierárquica entre esses papéis sociais. Não basta que o comando exista; a interlocução só ocorre quando o sujeito paciente reage de maneira a reconhecer a autoridade do prescritor. A **norma-comunicação** baseia-se numa interação bilateral de autoridade/sujeito, de forma que haja reconhecimento da aptidão de o agente emissor exercer autoridade por meio da mensagem normativa.<sup>6</sup>

Esse nexos de bilateralidade entre emissor/sujeito, no entanto, dota-se de impessoalidade ao se tornar institucional. O comando é *despsicologizado*<sup>7</sup>, por deixar de ser

---

<sup>3</sup> “O “dever ser” simplesmente expressa o sentido específico em que a conduta humana é determinada por uma norma. Tudo o que podemos fazer para descrever esse sentido é dizer que ele é diferente do sentido em que dizemos que um indivíduo efetivamente se conduz de certo modo, que algo deve ocorrer é uma afirmação sobre a realidade natural, *i. e.*, eventos concretos da natureza” (KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado**. Tradução de Luís Carlos Borges. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016, p. 51).

<sup>4</sup> FERRAZ JR, 2003, p. 100-101.

<sup>5</sup> *Idem*, p. 101.

<sup>6</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>7</sup> Para Hans Kelsen, a lei difere-se de um simples comando na medida em que, “[...] quando dizemos que certa conduta humana é “estipulada”, “prevista” ou “prescrita” por uma regra jurídica, estamos empregando uma abstração que elimina o ato psicológico de vontade que é expressado por um comando. Se a regra jurídica é um comando, ela é, por assim dizer, um comando despsicologizado, um comando que não implica uma “vontade” no sentido psicológico do termo. A conduta prescrita pela regra de Direito é “exigida” sem que nenhum ser humano tenha de “querê-la” num sentido psicológico” (KELSEN, 2016, p. 49).

atribuível a um indivíduo em específico; sua autoria recai sobre um elemento abstrato – uma divindade, o legislador, o soberano etc. – e sua destinação visa a toda a coletividade.<sup>8</sup>

O caráter abstrato da norma jurídica também se traduz em seu conteúdo: é um imperativo conjectural, que delimita uma *hipótese de incidência (facti species)*. Quando um fato ou um ato jurídico<sup>9</sup> configura hipótese legalmente definida, prescreve-se uma correspondente consequência. Exemplo é o caso dos atos tipificados como crime pela legislação penal, de cuja subsunção à norma se extrai a respectiva punição.

Podemos, por conseguinte, sintetizar o entendimento adotado acerca do conceito de *norma jurídica* da seguinte forma:

[...] a dogmática analítica capta a norma jurídica como um imperativo despsicologizado. Para evitar confusões com a ideia de comando, melhor seria falar em um *diretivo vinculante*, coercitivo, no sentido de institucionalizado, bilateral, que estatui uma hipótese normativa (*facti species*) à qual imputa uma consequência jurídica (que pode ser ou não uma sanção), e que funciona como um critério para a tomada de decisão (decibilidade).<sup>10</sup>

Acerca da fonte difusora da norma jurídica, percebeu-se sua unificação, no universo da *civil law*, no processo histórico de consolidação do Estado de Direito a partir do século XVIII. “O *Estado pré-moderno*, anterior à consagração da legalidade, caracterizava-se pela pluralidade de fontes normativas, pela tradição romanística de produção jurídica e pela natureza jusnaturalista de sua fundamentação”<sup>11</sup>.

Com o advento do constitucionalismo moderno (em uma perspectiva conceitual de *teoria normativa da política*), estabeleceu-se uma nova ordem que ergueu “o princípio do governo limitado indispensável à garantia dos direitos em dimensão estruturante da organização político-social de uma comunidade”<sup>12</sup>.

O paradigma do **Estado moderno** reconstruiu historicamente as bases do poder, situando o *locus* da soberania política no povo e reestruturando a autoridade estatal, cuja divisão funcional visa a proteger a liberdade do cidadão contra o arbítrio do governante. Na expressão

<sup>8</sup> FERRAZ JR, *ibidem*, 122.

<sup>9</sup> Atos e fatos tornam-se *jurídicos* em virtude da produção de seus efeitos para o âmbito do Direito.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 122.

<sup>11</sup> BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 244 (grifo nosso).

<sup>12</sup> CANOTILHO, J. J. Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 51-52.

do Barão de Montesquieu: “para que não se possa abusar do poder, é preciso que, pela disposição das coisas, o poder contenha o poder”<sup>13</sup>.

A passagem da esfera da legitimidade para a esfera da legalidade assinalou, dessa forma, uma fase ulterior do Estado moderno, a do Estado de direito, fundado sobre a liberdade política (não apenas privada) e sobre a igualdade de participação (e não apenas pré-estatal) dos cidadãos (não mais súditos) frente ao poder, mas gerenciado pela burguesia como classes dominantes, com os instrumentos científicos fornecidos pelo direito e pela economia na idade triunfal da Revolução Industrial.<sup>14</sup>

A formação do *Estado Legislativo de Direito* teve como fator de estabilização o monopólio estatal da produção normativa, com a consagração da legalidade para a formação de um Direito unificado<sup>15</sup>. A soberania popular se materializou no foro representativo do Parlamento, o qual se tornou soberano em dupla dimensão: prevacente perante as demais esferas do Estado – Executivo e Judiciário – e, ao mesmo tempo, exercendo autoridade sobre o povo que representa<sup>16</sup>. A **lei** editada pelo Poder Legislativo consagrou-se como manifestação legítima da vontade geral, ou seja, como comando institucionalizado.

Finalmente, a lei, pelo rigor de redação que ele comporta, parece ser a melhor técnica para enunciar regras claras, numa época em que a complexidade das relações sociais obriga a conferir prioridade, entre os elementos de uma solução justa, às preocupações de precisão e de clareza.<sup>17</sup>

Por fim, “o *Estado constitucional de direito* desenvolveu-se a partir do término da Segunda Guerra Mundial e se aprofundou no último quarto do século XX, tendo por característica central a subordinação da legalidade a uma Constituição rígida”<sup>18</sup>. A esse aperfeiçoamento da legalidade estatal se atribui a hodierna dinâmica hierárquica do ordenamento jurídico.

### 1.2.2 Atributos da norma jurídica (normatividade)

<sup>13</sup> MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis**. Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007, p. 164-165.

<sup>14</sup> SCHIERA, Pierangelo. Verbete “Estado moderno”. In.: BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de João Ferreira (org.). 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1986, p. 430.

<sup>15</sup> BARROSO, 2010, p. 244.

<sup>16</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011, p. 53.

<sup>17</sup> DAVID, René. **Os Grandes sistemas do direito contemporâneo**. Tradução de Hermínio. A Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1998, p. 93.

<sup>18</sup> BARROSO, op. cit., p. 244.

O esforço intelectual de identificação da norma jurídica vai além de seus aspectos conceituais. Seus atributos, elucidados a seguir, formam critérios objetivos para reconhecer a sua **normatividade**.

#### 1.2.2.1 Generalidade e abstração

A **generalidade** é atributo referente a quem a norma se dirige, ou seja, ao polo passivo do mandamento. Contrapõe-se a atos de natureza individual. O caráter geral de um preceito legal orienta a conduta de um grupo indeterminado de indivíduos: todos os que se enquadram na situação descrita no texto normativo serão submetidos a seus efeitos. Essa propriedade protege a sociedade contra os desmandos do Estado, o qual se vê vinculado a decidir da maneira impessoal legalmente pré-determinada. Ademais, concretiza o direito fundamental da igualdade perante a lei, visto que busca a constituição de normas de conduta de maneira a não permitir o tratamento excepcional ou discriminatório entre indivíduos.<sup>19</sup>

A **abstração**, por sua vez, concerne à regulação de situações hipotéticas. Contrasta com o tratamento individualizado de casos concretos, e pretende regular toda e qualquer situação na qual o fato jurídico se enquadra à norma durante seu tempo de vigência, cuja pretensão é de perenidade.<sup>20</sup>

Ferraz Jr. enfatiza o aspecto da superação da desigualdade perante a lei em ambos os atributos:

Por último, o problema do caráter abstrato também dito da generalidade do comando, que envolve, nas suas origens, não uma configuração teórica, mas uma necessidade ideológica de fugir aos privilégios, à arbitrariedade, ao tratamento desigual, e que, divulgada e levada ao triunfo pelo liberalismo do século passado, acabou por levantar o problema do formalismo e do tecnicismo jurídicos.<sup>21</sup>

Vale constatar a relação de proximidade e, por outro lado, distinção entre os conceitos apresentados. Para Norberto Bobbio, é “[...] oportuno chamar de “gerais” as regras que são universais em relação aos destinatários, e “abstratas” aquelas que são universais em relação à ação”.<sup>22</sup>

#### 1.2.2.2 Imperatividade e coercibilidade

<sup>19</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 19-20.

<sup>20</sup> MELO, Rogério de Melo. **Poder Legislativo, Poder Judiciário e a criação do direito formal**. 2016. No prelo, p. 5.

<sup>21</sup> FERRAZ JR, 2006, p. 38.

<sup>22</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 5ª ed. São Paulo: Edipro, 2014, p. 180-181.

A **imperatividade** torna obrigatórias as determinações previstas na lei aos destinatários, por meio de uma correspondente sanção. Mediante penalidade (sanção-castigo) ou recompensa (sanção premial)<sup>23</sup>, incentiva a obediência, e torna a conduta ilegal menos vantajosa.

Luciano Henrique da Silva Oliveira<sup>24</sup> assinala a ocorrência de regras de distintos graus de imperatividade, visto que nem todas são de natureza, de fato, obrigatória. As de *imperatividade absoluta* podem ser exemplificadas pelas leis penais e demais disposições típicas do Direito Público, de caráter imperativo ou cogente. Por outro lado, normas de *imperatividade relativa* – dispositivas ou supletivas – estão presentes tipicamente no âmbito do Direito Privado, cuja obrigatoriedade de cumprimento é condicionada pela adesão voluntária a compromissos entre particulares<sup>25</sup> –, conquanto esteja em curso um processo crescente de constitucionalização do Direito Privado.

A **coercibilidade**, por sua vez, refere-se à capacidade de o Estado, mediante o uso legítimo da força, impor – independentemente da vontade do indivíduo – o cumprimento da lei. É a possível coerção ou execução forçada da norma. Não se resume, contudo, na supremacia do poder público sobre o indivíduo. A lei previamente determina tanto a conduta repudiável quanto a penalidade, de maneira a limitar o poder sancionador do Estado<sup>26</sup>.

“Por exemplo, a penalidade pelo descumprimento de uma lei pode ser uma multa nela prevista; se o descumpridor da norma não quitar o respectivo valor, ele pode ser forçado a isso pelo Poder Judiciário, mediante a penhora dos seus bens ou por outros mecanismos à disposição do juiz”<sup>27</sup>, pondera Oliveira. Nesse caso, a multa concretiza a imperatividade da lei (incentivo à obediência), e a penhora, a coercibilidade (imposição forçosa da penalidade).

### 1.2.3 Norma Jurídica e Lei

---

<sup>23</sup> REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 72.

<sup>24</sup> OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151), p. 31. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014.

<sup>25</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 59-61.

<sup>26</sup> MELO, op. cit., p. 5.

<sup>27</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 30-31.

Como mencionado, a lei, no Estado de Direito, materializa a vontade geral emanada da autoridade política representativa. A norma jurídica assume, sob a égide do princípio da legalidade, a forma de legislação positiva.

Lei em sentido formal pode ser entendida como o conjunto de atos públicos emanados do Poder Legislativo que, segundo o texto da Constituição Federal (CF), possui essa designação: são as leis ordinárias, as leis complementares e as leis delegadas<sup>28</sup>.

Fala-se de lei em sentido formal em contraposição a lei em sentido material. Esta compreende toda a norma jurídica geral. Aquela abrange, quer toda e qualquer norma jurídica geral surgida em forma de lei, isto é, emitida pelo parlamento e - de conformidade com as determinações típicas da maioria das Constituições - publicada por determinada maneira, quer, em geral, todo conteúdo que surja nesta forma. A designação “lei em sentido formal” tem, portanto, várias significações. Unívoco é apenas o conceito de forma legal, no qual podem aparecer não apenas normas gerais mas também outros conteúdos, mesmo aqueles cujo sentido subjetivo nem sequer seja próprio de normas. Neste caso, temos um conteúdo legal juridicamente irrelevante.<sup>29</sup>

Em sentido material, o conceito de lei abrange toda norma jurídica plenamente dotada dos atributos típicos já mencionados – generalidade, abstração, imperatividade e coercibilidade. Além disso, a lei requer um quinto atributo: a **inovação**. Deve, pois, veicular uma novidade no ordenamento a que passa a pertencer quando criada. Caracteriza-se por provocar mutação do *status quo* normativo, de maneira a estabelecer um novo conjunto de prerrogativas e obrigações. Dedicar-se a densificar os direitos tutelados, caracterizando-a como ato normativo primário.

Para Kildare Gonçalves Carvalho<sup>30</sup>, o ato legislativo tem como essência o caráter inovador. É o que o distingue dos regulamentos, atos executivos cuja função não é de inovar, mas de detalhar e viabilizar concretamente o cumprimento das disposições legais. Para Celso Antônio Bandeira de Mello, “inovar quer dizer introduzir algo cuja preexistência não se pode conclusivamente deduzir da lei regulamentada”<sup>31</sup>.

De maneira geral, portanto, a inovação é característica própria das leis e, a um só tempo, requisito de juridicidade das proposições legislativas. Caso a lei não produza direito ou obrigação novos, será desnecessária e não atenderá à sua função primordial – instaurar mudança necessária na ordem jurídica. Leis que meramente reproduzam dispositivos já existentes – seja

<sup>28</sup> TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 37-38.

<sup>29</sup> KELSEN, op. cit., p. 160.

<sup>30</sup> CARVALHO, op. cit., p. 20.

<sup>31</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Ato Administrativo e Direito dos Administrados**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981, p. 98.

em outra lei seja na Constituição –, sem nada lhes acrescentar, ou de caráter exclusivamente autorizativo (permitindo a outro Poder da República exercer atribuição que já lhe cabe<sup>32</sup>) carecem de originalidade. Nesse último caso, o Supremo Tribunal Federal (STF) considera, também, que a lei dessa natureza de autoria parlamentar possui vício de inconstitucionalidade por violar o princípio da separação dos poderes<sup>33</sup>.

É necessário, contudo, ressalvar as normas de natureza interpretativa<sup>34</sup> quanto ao atributo da inovação. O STF considerou “[...] plausível, em face do ordenamento constitucional brasileiro, o reconhecimento da admissibilidade das leis interpretativas, que configuram instrumento juridicamente idôneo de veiculação da denominada interpretação autêntica”<sup>35</sup>.

Desse modo, a noção substancial de lei refere-se aos atos normativos primários que, a despeito da designação – como as medidas provisórias, os decretos legislativos, as resoluções, os decretos autônomos, entre outros – são dotados de plena normatividade e de inovação.

Por outro lado, afastam-se desse conceito “normas singulares”<sup>36</sup> (que carecem de **generalidade**, resumindo-se a comandos individuais) ou “normas concretas”<sup>37</sup> (que não apresentam o requisito **abstração**, configurando meras ordens). Essas “aspas” expressam a inadequação do termo “norma” para designar atos públicos dessa natureza.

#### 1.2.4 Requisitos para a elaboração das leis

Aludidos os atributos identificadores das leis em sentido material, serão dispostos, a seguir, requisitos imprescindíveis para a sua adequada elaboração, em um rol reconhecidamente não exaustivo. São cautelas de excelsa importância a serem consideradas pelo legislador no exercício de sua distinta responsabilidade.

---

<sup>32</sup> Situação distinta da previsão de autorização legislativa para que, por exemplo, o Poder Executivo possa instituir empresa pública, sociedade de economia mista ou fundação pública (art. 37 da CF). Nesse caso, a lei criada constitui decisão política inovadora e legítima, apta a viabilizar a ação executiva.

<sup>33</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.176/AP**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgada em 30/06/2011. Publicada no DJ de 30/06/2011.

<sup>34</sup> Tomamos como exemplo de norma com essa natureza o art. 6º da Lei nº 8.666, 21 de junho de 1993, o qual traz parâmetros conceituais para a adequada interpretação de seus demais dispositivos.

<sup>35</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 605-3/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgada em 23/10/1991, p. 252. Publicada no DJ de 05/03/1993.

<sup>36</sup> BOBBIO, op. cit., p. 177-180.

<sup>37</sup> *Ibidem*, p. 180-183.

#### 1.2.4.1 Definição e legitimidade dos objetivos

Preliminarmente à formulação de uma proposição legislativa, uma primeira reflexão é necessária: qual é o motivo para se formular uma norma jurídica, e se o porquê da interrupção da inércia do legislador coincide com o interesse público.

Antes de tudo, o autor da proposta deve ter em mente o aperfeiçoamento de uma situação fática. “A ação do legislador, nesse âmbito, não difere, fundamentalmente, da atuação do homem comum, caracterizando-se mais por saber exatamente o que não quer, sem precisar o que efetivamente pretende”<sup>38</sup>. A busca pela superação de uma situação indesejada enseja inúmeras alternativas, e o legislador precisa direcionar sua atuação para um fim específico.

Nesse mister, deve ter em conta o *princípio da soberania do interesse público*, amplamente tratado na literatura do Direito Administrativo, que incide tanto nos atos de governo como nos atos administrativos.

Esse princípio, também chamado de princípio da **finalidade pública**, está presente tanto no momento da **elaboração da lei** como no momento da sua execução em concreto pela Administração Pública. Ele inspira o **legislador** e vincula a autoridade administrativa em toda a sua atuação.<sup>39</sup>

Celso Antonio Bandeira de Mello conceitua o interesse público como aquele “interesse resultante do conjunto dos interesses que os indivíduos **pessoalmente** têm quando considerados **em sua qualidade de membros da Sociedade e pelo simples fato de o serem**”<sup>40</sup>.

Apesar da natureza política das instâncias legisladoras, cuja discricionariedade deriva diretamente de seu caráter democrático representativo – em especial, para reproduzir variadas perspectivas ideológicas e para atender a múltiplas demandas sociais –, o impulso para o ato público está necessariamente vinculado ao benefício coletivo, em detrimento de interesses singulares, corporativos ou político-partidários.

#### 1.2.4.2 Necessidade

Concomitantemente com o princípio do interesse público, é imperativa a ponderação acerca da indispensabilidade da futura lei. A completude do ordenamento jurídico implica múnus afirmativo para o legislador, o qual não pode se omitir de normatizar o necessário para desembaraçar as querelas cotidianas. Por outro lado, visto que configura interferência na liberdade tutelada pelo Estado de Direito – notadamente caso se trate de normas

<sup>38</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Questões Fundamentais de Técnica Legislativa**. In: *Ajuris*, v. 18, n. 53, p. 114-138, nov. 1991, p. 132 (grifos da autora).

<sup>39</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006, p. 59.

<sup>40</sup> MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 26ª ed. São Paulo: 2009, Malheiros, p. 61 (grifos do autor).

de conduta –, a premência da lei é impreterível, ou seja, o ato de legislar não deve conter excessos.

Gilmar Ferreira Mendes ressalta o dever de ação do poder público:

A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois, num dever de legislar.<sup>41</sup>

Com vistas a viabilizar o controle judicial da possível inércia do legislador, o Poder Constituinte originário dotou a sistemática constitucional de mecanismos destinados a esse fim, cuja subsistência “revela que o próprio sistema constitucional passou a reconhecer a existência de pretensão à edição de um ato normativo”<sup>42</sup>.

A ação direta de constitucionalidade por omissão (prevista no § 2º do art. 103 da CF) destina-se a aferir a ausência de “medida para tornar efetiva norma constitucional”. O termo “medida” pode referir-se à lei, hipótese em que será declarada inconstitucional a omissão do Congresso Nacional em editar norma que torne exequível o cumprimento da Lei Maior.

Além dessa ação, cujo enquadramento doutrinário é o controle abstrato de constitucionalidade (objeto mais detalhadamente tratado no Capítulo 2 deste estudo), o mandado de injunção é mecanismo hábil para condenar lacuna normativa, pois visa a constranger “falta de norma regulamentadora [que] torne inviável o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania”<sup>43</sup>.

A ausência de norma regulamentadora não supera, por outro lado, os embaraços e os inconvenientes atribuídos ao excesso de leis. Atribui-se, ao legislador, dever de moderação, pois é indesejável a proliferação exacerbada de leis, que ameaça uma de suas mais importantes finalidades, consistente na preservação da liberdade no Estado de Direito. Se for possível que o poder público alcance seus objetivos sem a edição de norma, deve abster-se de produzi-la. Para Victor Nunes Leal, “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”<sup>44</sup>.

---

<sup>41</sup> MENDES, op. cit., p.115.

<sup>42</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>43</sup> CF, art. 5º, LXXI.

<sup>44</sup> LEAL, op cit., p. 20.

O ex-Presidente da República José Sarney, ao relatar as discussões na França, em 1997, a respeito da multiplicidade das leis, afirmou:

É uma agressão à cidadania, que não pode ser exercida, visto que ninguém pode conhecer tantas leis e ter obrigação de cumpri-las.

[...]

Diz-se que o Estado de Direito é o governo das leis e não dos homens. Que Estado de Direito pode existir com tantas leis que significam não ter lei nenhuma, em que todas podem ser modificadas a qualquer hora do dia ou da noite, sem conhecimento do cidadão nem do Congresso?

[...]

Nesse labirinto, surge, com absoluta clareza, que o país, com tantas leis, não tem lei. Assim, os tribunais ficam cheios de processos, e ninguém sabe quais as leis em vigor, as revogadas e as ripristinadas.<sup>45</sup>

Guilherme de Moraes enfatiza os prejuízos causados pela demasiada burocratização dos serviços públicos em virtude do excesso de leis e de regulamentos:

O excesso e a complexidade de nossas normas jurídicas, muitas delas tecnicamente mal-elaboradas, estão infernizando a vida do cidadão, tumultuando o dia-a-dia das empresas e inibindo a ação dos exercentes de cargo público.

Quem prestar atenção aos números dos decretos expedidos pelo Poder Executivo da União vai notar que já passamos dos 5 mil. Se olhar as leis, verá que estamos perto de 11 mil. E também há medidas provisórias, decretos legislativos e decretos-leis ainda em vigor, sem falar em portarias, resoluções, instruções e pareceres normativos, além de atos de hierarquia inferior.

[...]

Perdido num labirinto de leis e regulamentos, o funcionário tem medo de decidir, pois não sabe se, involuntariamente, acabará descumprindo alguma norma em vigor. Por via das dúvidas, prefere recorrer aos providenciais despachos "à superior consideração" ou "ouça-se a douta Consultoria Jurídica", que congestionam protocolos, entopem gabinetes e retardam decisões. O usuário do serviço público, por sua vez, não sabe exatamente o que pedir nem como pedir.<sup>46</sup>

Gilmar Ferreira Mendes, por seu turno, dá relevo ao aspecto subsidiário da atividade legislativa:

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. É que a **presunção de liberdade**, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um **regime legal mínimo**, que não reduza ou restrinja imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social. As leis hão de ter, pois, um

<sup>45</sup> SARNEY, José. **Muita Lei, Nenhuma Lei**. In: Folha de S. Paulo, n. 24796, p. 1-2, 21/02/1997.

<sup>46</sup> MORAES, Guilherme Duque de Estrada. **É Preciso Desburocratizar as Leis**. In: Consulex: revista jurídica, v. 8, n. 185, p. 36-37, set. 2004, p. 36.

**fundamento objetivo**, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabeleçam restrições dispensáveis.<sup>47</sup>

Manoel Gonçalves Ferreira Filho atribui à excessiva multiplicidade das leis uma “crise legislativa”. Para o autor, a alteração frequente e ininterrupta da ordem legal vulgariza sua própria razão de existência: a proteção do cidadão contra o capricho dos governantes e a garantia de direito certo pela Justiça. As mudanças legislativas frequentes tornam as relações sociais reguladas pelo ordenamento demasiadamente imprevisíveis.<sup>48</sup>

Um processo de construção cuidadoso da norma jurídica – para que, ao viger, cumpra seu papel por um período razoável – é certamente mais benéfico para o Estado de Direito do que sua edição experimental, de maneira que seus próprios defeitos evidenciem constantemente a direção da sucessiva reforma. O caráter improvisado e reiteradamente remendado manifesta um despreço pela estabilidade do ordenamento, tornando-o um emaranhado caótico de leis repetidamente revolto.

Com isso, o mundo jurídico se torna uma babel. A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta. A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora.<sup>49</sup>

Ao lado da demasiada transitoriedade, o exorbitante número de leis as torna um ato público banal. Perde-se, por conseguinte, o aspecto solene e simbólico do exercício da democracia representativa, a qual pretende atender, de certa forma, demandas sociais. A crise da lei gera um quadro de imprevisibilidade e de exercício circunstanciado do poder público, de limitações duvidosas, em que o próprio Parlamento tem exaurida sua incumbência, vertendo-se o sistema político, por fim, numa tirania. Esse quadro agrava-se com a intensa atuação normativa do Poder Executivo e, contemporaneamente, também do Poder Judiciário.

Depreende-se que é primordial, para o adequado exercício do poder legiferante, o esforço constante de se encontrar um nível de excelência equilibrado entre os extremos de excesso e de ausência de normatização, de maneira a abolir o descomedido acúmulo de normas sobre um mesmo tema, ao passo que não se abstenha de normatizar o necessário.

---

<sup>47</sup> MENDES, op. cit., p. 38 (grifos do autor).

<sup>48</sup> FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 13-15.

<sup>49</sup> *Ibidem*, p. 13.

#### 1.2.4.3 Efetividade, eficácia e eficiência

É primordial que o Estado, no exercício de seu mister regulatório, sopesse os ganhos decorrentes da vigência de nova lei e seus eventuais efeitos colaterais, dirigindo suas escolhas à constante busca pelo interesse público. A interferência inovadora no *status quo* normativo produz efeitos empíricos que, necessariamente, devem influenciar a decisão estatal. Imperioso que sejam avaliadas, além da necessidade de legislar, as alternativas possíveis com base em informações consistentes e fidedignas<sup>50</sup> e aferindo, “[...] com a utilização de critérios de probabilidade (prognósticos), se os meios a serem empregados se mostram adequados a produzir as consequências desejadas. Devem-se contemplar, igualmente, as suas deficiências e eventuais efeitos colaterais negativos”<sup>51</sup>.

A *efetividade* da norma reside, em suma, na produção de efeitos no plano social, ou seja, se a norma é ou não seguida por seus destinatários e, em caso negativo, se a autoridade competente impõe os meios coercitivos previstos. Diz-se *efetivo* o preceito que, ao inovar o plano normativo abstrato, produz concomitante mutabilidade da dimensão concreta. A *eficácia*, por sua vez, é conceito jurídico abstrato que se refere à correspondência entre os efeitos produzidos e os objetivos almejados. Por vezes, a norma é efetiva, mas ineficaz porque suas consequências foram outras que não as antecipadas por seus fundadores. A *eficiência*, por seu turno, só é satisfatoriamente alcançada quando a geração de ganhos sociais envolver a menos drástica produção de efeitos colaterais possível.<sup>52</sup>

Trata-se de uma reflexão dirigida à dimensão sociológica do Direito, e possui relação indissociável com os princípios constitucionais da **proporcionalidade** e da **razoabilidade**. Esses preceitos são pressupostos orientadores para a interpretação da Constituição, e tem norteado decisões do Supremo Tribunal Federal no deslinde de conflitos entre direitos fundamentais<sup>53</sup>.

A proporcionalidade possui, segundo Virgílio Afonso da Silva, dimensão mais ampla que a razoabilidade. A primeira é passível de desdobramento em três sub-regras: 1)

---

<sup>50</sup> LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público e Outros Problemas**. Vol. I. Brasília: Ministério da Justiça, 1997, p. 19-20.

<sup>51</sup> MENDES, op. cit., p. 132-133.

<sup>52</sup> FREITAS, Igor Vilas Boas de. et. al. **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal**: proposta de abordagem. Brasília: Senado Federal, 2013, p. 18-19.

<sup>53</sup> SILVA, Virgílio Afonso da. **O Proporcional e o Razoável**. In: Revista dos Tribunais nº 798, 2002, p. 21-25.

*Adequação* dos meios escolhidos fomentar os fins visados<sup>54</sup>; 2) *necessidade* da medida: inexistência de outro meio para perseguir o fim desejado, que limite os direitos fundamentais afetados (aspecto relativo ao disposto na Seção 1.2.4.2)<sup>55</sup>; e 3) proporcionalidade estrita: equilíbrio entre a medida restritiva e a importância do benefício almejado<sup>56</sup>. A razoabilidade, por sua vez, pode ser depreendida como de conteúdo coincidente como a primeira sub-regra.

#### 1.2.4.4 A reserva legal e a densidade normativa

A reserva legal constitui proteção ao indivíduo perante o arbítrio estatal, de forma que direitos e obrigações sejam regularmente alterados unicamente por meio do devido processo legislativo democrático. A norma fundamental “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”<sup>57</sup> exclui a legitimidade de meios arbitrários, na esfera pública, de alterar as regulações legais vigentes.

A reserva de lei impõe, para José Afonso da Silva, duas espécies de vínculo ao legislador:

É absoluta a reserva constitucional de lei quando a disciplina da matéria é reservada pela Constituição à lei, com exclusão, portanto de qualquer outra fonte infralegal, o que ocorre quando ela emprega fórmulas como: “a lei regulará”, “a lei disporá”, “a lei complementar organizará”, “a lei criará”, “a lei poderá definir” etc.

É relativa a reserva constitucional de lei quando a disciplina da matéria é em parte admissível a outra fonte diversa da lei, sob a condição de que esta indique as bases em que aquela deva produzir-se validamente. Assim é quando a Constituição emprega fórmulas como as seguintes: “nos termos da lei”, “no prazo da lei”, “na forma da lei”, “com base na lei”, “nos limites da lei”, “segundo critérios da lei”<sup>58</sup>.

O princípio da reserva legal requer da norma posta densidade para criar diretamente direitos e obrigações, sob pena de configurar inadequada delegação ou renúncia de competências legislativas a órgãos administrativos do Estado.

Assinala-se, a propósito, que a utilização de fórmulas legais exageradamente genéricas e a outorga de competência para sua concretização a órgãos administrativos, mediante expedição de atos regulamentares (regulamentos, instruções, portarias), podem configurar ofensa ao princípio estrito da legalidade, caracterizando, ademais, ilegítima delegação legislativa.

[...]

O princípio da reserva legal exige não só expressa autorização legislativa para intervenção no âmbito dos direitos individuais, mas pressupõe também que a previsão

<sup>54</sup> Ibidem, p. 25.

<sup>55</sup> Ibidem, p. 29-30.

<sup>56</sup> Ibidem, p.32-33.

<sup>57</sup> CF, art. 5º, II.

<sup>58</sup> SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011, p. 424-425.

legal contenha uma disciplina suficientemente concreta (densa, determinada). É essa densidade suficiente que, de um lado, há de definir as posições juridicamente protegidas e, de outro, pautar a ação do Estado.<sup>59</sup>

Ademais, afirma Victor Nunes Leal a respeito da insegurança derivada de imprecisões quanto à densidade da norma:

Se as fórmulas muito genéricas são inconvenientes por criarem no espírito dos indivíduos a incerteza dos seus direitos e deveres, há o perigo oposto das disposições rígidas cercearem a atividade do aplicador da lei, impedindo-o de amparar situações não previstas pelo legislador. Os preceitos de alcance perfeitamente definido oferecem mais segurança ao comércio jurídico, mas ao mesmo tempo obstam ao trabalho de renovação, que a jurisprudência deve realizar ao contacto da múltipla realidade, cujas sutilezas e combinações escaparam à imaginação do legislador.<sup>60</sup>

Princípio intrínseco ao Estado de Direito, a *segurança jurídica*<sup>61</sup> é preceito essencial a ser observado na elaboração das leis. Nesse âmbito, esse requisito demanda, dentre outras precauções, “[...] que as normas sejam pautadas com precisão e clareza, permitindo que o destinatário das disposições possa identificar a nova situação jurídica e as consequências que dela decorrem”<sup>62</sup>.

A lei, portanto, deve veicular disposições suficientemente explícitas e inequívocas para esclarecer a inovação pretendida no ordenamento normativo, ou seja, deve veicular diretamente a decisão política irrenunciável tomada pelas instituições democráticas com a devida profundidade.

#### 1.2.4.5 Clareza e cuidados linguísticos

A elaboração da legislação positiva é, a um só tempo, prática significativa para a ciência do Direito e instrumentalização de habilidades redacionais. O correto uso da língua na escrita da legislação contribui para a sua inteligibilidade, bem como colabora para a sua

---

<sup>59</sup> MENDES, op. cit., p. 124- 128.

<sup>60</sup> LEAL, op cit., p. 28.

<sup>61</sup> “A ideia de segurança jurídica envolve três planos: o institucional, o objetivo e o subjetivo. Do ponto de vista *institucional*, a segurança refere-se à existência de instituições estatais dotadas de poder e de garantias, aptas a fazer funcionar o Estado de direito, impondo a supremacia da lei e sujeitando-se a ela. Do ponto de vista *objetivo*, a segurança refere-se à *anterioridade* das normas jurídicas em relação às situações às quais se dirigem, à estabilidade do Direito, que deve ter como traço geral a permanência e continuidade das normas e a *não retroatividade* das leis, que não deverão produzir efeitos retrospectivos para colher direitos subjetivos já constituídos. E, do ponto de vista subjetivo, a segurança jurídica refere-se à *proteção da confiança* do administrado, impondo à Administração o dever de agir com coerência, lealdade e respeitando as legítimas expectativas do administrado” (BARROSO, op. cit., p. 324).

<sup>62</sup> MENDES, op. cit., p. 124.

correspondente observância. “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”<sup>63</sup>.

O redator deve ter em mente que a utilização de vocabulário rebuscado ou pouco difundido ou de enunciados demasiadamente prolixos ou extensos compromete a clareza e a inteligibilidade da disposição normativa. Deve-se prezar, sempre que possível, pela simplicidade e objetividade linguística<sup>64</sup>. Entretanto,

Questão difícil de resolver é a dosagem, na lei, da linguagem especializada e da comum. Se “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece”, é preciso que a lei esteja o mais possível ao alcance de todos, para que os indivíduos não sejam demasiadamente ludibriados por aquele princípio indispensável à segurança da ordem jurídica.<sup>65</sup>

A simplicidade constitui uma diretiva: o redator da lei deve buscá-la, tanto quanto possível, de maneira a harmonizar a inevitabilidade eventual do uso de vocabulário técnico especializado com o dever de redigir atos jurídicos os mais amplamente acessíveis, do ponto de vista da clareza e da compreensão linguística.

#### 1.2.4.6 Coerência sistêmica

Para que a lei confira aos seus destinatários suficiente segurança jurídica, deve, impreterivelmente, ser dotada de apropriada sistematicidade intrínseca, que diz respeito à sua “compatibilidade teleológica e ausência de contradição lógica”<sup>66</sup>.

A contradição teleológica é manifesta quando há dissonância entre os objetivos perseguidos pela norma e as consequências impostas pelo cumprimento de suas determinações. Contradição lógica verifica-se quando a lei, a um só tempo, por exemplo, permite e obriga certa conduta, ou seja, quando há anulação mútua entre as disposições de proibir, obrigar, permitir positivamente ou permitir negativamente<sup>67</sup>. Por fim, conflito axiológico ocorre quando a lei preza por um valor (como o da igualdade material) e estabelece institutos incompatíveis (como os discriminatórios, em relação à isonomia).<sup>68</sup>

---

<sup>63</sup> LEAL, op. cit., p. 26.

<sup>64</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Relatório sobre Programa, Conteúdos e Métodos de um Curso de Teoria da Legislação**. In: NEVES, A. Castanheira. **Boletim da Faculdade de Direito**. Coimbra: 1987, vol. LXIII, p. 489.

<sup>65</sup> LEAL, op. cit. p. 26.

<sup>66</sup> MENDES, op. cit., 119.

<sup>67</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª ed. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p. 82.

<sup>68</sup> MENDES, op. cit., loc. cit.

#### 1.2.4.7 Compatibilidade principiológica com a ordem jurídica

O caráter inovador de um ato normativo não o afasta da necessidade de sua conformação com os demais elementos do universo que compõe: o ordenamento jurídico. O paradigma teórico adotado a respeito do conceito de ordem jurídica será mais precisamente descrito na Seção 1.3. Faz-se necessário, contudo, situar, como requisito para a elaboração da norma, aspectos relativos à harmonização com o restante do arcabouço do Direito.

O legislador não pode se descuidar do caráter sistemático do ordenamento. A nova lei deve se integrar ao conjunto no qual ingressa por meio da observância dos princípios gerais do Direito, por “estarem implícitos na legislação positiva, da qual são extraídos através de um processo de indução e abstração”<sup>69</sup>.

De reconhecida normatividade no constitucionalismo contemporâneo, os princípios são normas de alto grau de generalidade e indeterminação, de caráter programático, dirigidas a orientar as escolhas dos órgãos de aplicação.<sup>70</sup>

Para Miguel Reale, são princípios gerais do Direito:

[...] enunciações normativas de valor genérico, que condicionam e orientam a compreensão do ordenamento jurídico, quer para a sua aplicação e integração, quer para a **elaboração de novas normas**. Cobrem, desse modo, tanto o campo da pesquisa pura do Direito quanto o de sua atualização prática.<sup>71</sup>

É imperativo, por consequência da sistematicidade e da unidade da ordem jurídica, que a norma em elaboração se acomode às “[...] exigências lógicas comuns ao conjunto das regras em vigor [...]”<sup>72</sup>.

A exigência de sistematicidade encontra-se, também, no particular ramo do Direito em que se situa a matéria disposta. “Os juristas usam o vocábulo princípio para designar normas (ou disposições normativas) que desempenham uma função ‘importante’ e ‘fundamental’ no sistema jurídico ou político unitariamente considerado, ou num ou noutro subsistema do sistema jurídico [...]”<sup>73</sup>. Tomemos, como exemplo, o Direito Civil, norteado pelos princípios da autonomia de vontade, da liberdade de estipulação negocial, da propriedade individual, da intangibilidade familiar, legitimidade de herança e do direito de testar e da solidariedade

<sup>69</sup> REALE, op. cit., p. 306.

<sup>70</sup> GUASTINI, Riccardo. 1956, *apud* BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 257-258.

<sup>71</sup> REALE, op. cit, p. 304-305 (grifo nosso).

<sup>72</sup> *Ibidem*, p. 307.

<sup>73</sup> GUASTINI, R. *apud* BONAVIDES, op. cit. p. 258.

social<sup>74</sup>. A essas diretrizes se somam os princípios orientadores do Código Civil de 2002 (Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002)<sup>75;76</sup>.

O arcabouço do subsistema civil encontra sua concordância lógica, sua coerência e sua unicidade nesses princípios. Há, portanto, limites para atuação do legislador em conceber inovação em sentido completamente dissonante da sistemática geral, apesar de que é legítimo a criação de exceções e regras específicas, mas em consenso lógico com o macrosistema.

### 1.3 A ordem jurídica hierarquizada

Acerca do que seria um “sistema jurídico”, Norberto Bobbio traz três acepções. A primeira refere-se a um sistema **dedutivo**, em que todas “todas as normas jurídicas daquele ordenamento são deriváveis de alguns princípios gerais (ditos “princípios gerais do Direito”), considerados da mesma maneira que os postulados de um sistema científico”<sup>77</sup>; o segundo sentido diz respeito à jurisprudência sistemática, cujo procedimento característico é **classificatório**: “[...] reunir os dados fornecidos pela experiência, com base nas semelhanças, para formar conceitos sempre mais gerais até alcançar aqueles conceitos “generalíssimos”, que permitam unificar todo o material dado”<sup>78</sup>; o terceiro significado é referente a um sistema em que não subsistam *incompatibilidades* entre as normas, pois se dota de critérios de superação de ocasionais contradições<sup>79</sup>.

Adotamos, por fim, esse último entendimento, apesar da ressalva quanto à distinção conceitual entre “sistema” e “ordenamento”. O primeiro – de maior amplitude – compõe-se de princípios, normas, costumes e enunciados jurisprudenciais. O segundo é relativo especificamente ao escopo normativo do Direito. Entende, desse modo, que ao *ordenamento jurídico* irroga-se a acepção de um complexo de normas em que não haja antíteses irresolúveis.

---

<sup>74</sup> DINIZ, op. cit., p. 61-62.

<sup>75</sup> REALE, Miguel. **Visão Geral do Projeto de Código Civil**. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/vgpcc.htm>. Acesso em 12/11/2016.

<sup>76</sup> REINEHR, Rosemeri. Os **Princípios Orientadores do Novo Código**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 112, maio 2013. Disponível em: [http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13183&revista\\_caderno=7](http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13183&revista_caderno=7). Acesso em 12/11/2016.

<sup>77</sup> BOBBIO, 1999, p. 77.

<sup>78</sup> *Ibidem*, p. 79.

<sup>79</sup> *Ibidem*, p. 80-81.

As normas jurídicas não possuem existência isolada; compõem um conjunto dotado de **unidade**, permeado de relações entre seus elementos de maneira a formar um **sistema**, com pretensa **completude**.<sup>80</sup>

A sistematicidade decorre da interdependência entre os componentes do conjunto. Não se resume a uma reunião eventual de normas absolutamente incomunicáveis. Um sistema, portanto, “traduz-se num conjunto de elementos materiais (coisas ou processos) ou não-materiais (conceitos), ligados entre si por uma relação de mútua dependência, constituindo um todo organizado”<sup>81</sup>. Ademais, o ordenamento jurídico possui a coerência como dever de justiça, a fim de evitar a existência simultânea de normas contraditórias<sup>82</sup>.

A completude, sempre pretensa (tratando-se de ordenamento) refere-se à inexistência de lacunas capazes de produzir um impasse quanto à aplicação do Direito, recaindo a decisão sobre as convicções subjetivas do aplicador da lei. “Em outras palavras, um ordenamento é completo quando o juiz pode encontrar nele uma norma para regular qualquer caso que se lhe apresente, ou melhor, não há caso que não possa ser regulado com norma tirada do sistema”<sup>83</sup>.

Hans Kelsen afirma, acerca da natureza escalonada do ordenamento jurídico, que:

A ordem jurídica não é um sistema de normas jurídicas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. A sua unidade é produto da conexão de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma, que foi produzida de acordo com outra norma, se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por sua vez, é determinada por outra; e assim por diante, até abicar finalmente na norma fundamental - pressuposta.<sup>84</sup>

A teoria do autor é reconhecida pela simbolização do ordenamento jurídico – quanto ao aspecto do escalonamento das normas – por meio da figura geométrica de uma pirâmide, cujo afunilamento superior representa a norma fundamental pressuposta. Abaixo desse vértice, situam-se encadeados os diversos níveis das normas jurídicas<sup>85</sup>.

---

<sup>80</sup> Ibidem, p. 34-35.

<sup>81</sup> LALAND, André. 1956. *apud* BONAVIDES, op. cit., p. 109.

<sup>82</sup> BOBBIO, 1999, p. 110-114.

<sup>83</sup> Ibidem, p. 116.

<sup>84</sup> KELSEN, Hans. **Teoria Pura do Direito**. Tradução de João Baptista Machado. São Paulo: Martins Fontes, 1999, p. 155.

<sup>85</sup> BARRETO, Vicente de Paulo. Verbete “Teoria Pura”. *In: Dicionário de Filosofia do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006, p. 812.



### 1.3.1 Normas Constitucionais

Hans Kelsen<sup>86</sup> considera que o nível superior do escalonamento normativo é formado pela Constituição, a que cabe regular a produção das demais leis e seu conteúdo, dando-lhes validade em consonância ao caráter dinâmico do Direito.

O sentido material da Constituição baseia-se nos temas essenciais e estruturantes afetos a uma comunidade política organizada, cuja regulação cabe à norma primordial:

A Constituição será, assim, o conjunto de normas que instituem e fixam as competências dos principais órgãos do Estado, estabelecendo como serão dirigidos e por quem, além de disciplinar as interações e controles recíprocos entre os órgãos. Compõem a Constituição também, sob esse ponto de vista, as normas que limitam a ação dos órgãos estatais, em benefício da preservação da esfera de autodeterminação dos indivíduos e grupos que se encontram sob a regência desse Estatuto Político. Essas normas garantem às pessoas uma posição fundamental ante o poder público (direitos fundamentais).<sup>87</sup>

À *noção substancial* de “constituição” não escapa, sob a ótica contemporânea do Estado como interventor na ordem social, postulados imperativos que atribuem ao ente público competência para atuar concretamente para o apaziguamento das desigualdades de fato, bem como para o balizamento das relações horizontais.

O *sentido formal* da Constituição, por outro lado, tem por alicerce um documento escrito (ou conjunto) a que se atribui a natureza de norma superior, podendo tratar de temas essenciais ou secundários. Sua confecção cabe a uma instância diferenciada – o Poder Constituinte – originária (ao inaugurar um novo tratado político) ou de reforma (ao promover alterações num documento legal já existente). Essas modificações exigem um procedimento diferenciado (e mais severo), como a exigência de maioria qualificada de aprovação ou limitações distintas da elaboração da legislação ordinária. Dessa proteção procedimental diferenciada decorre a rigidez constitucional.

No Direito brasileiro, compõem o conjunto de normas constitucionais (o *Bloco de Constitucionalidade*<sup>88</sup>) ou fontes primárias do Direito Constitucional: a) as disposições originárias e vigentes da Constituição Federal de 1988; b) as Emendas Constitucionais de Revisão de nº 1 a 6, promulgadas em 1994; c) as Emendas Constitucionais advindas do Poder

---

<sup>86</sup> KELSEN, 1999, p. 155-157.

<sup>87</sup> MENDES e BRANCO, p. 63-64.

<sup>88</sup> Segundo Bernardo Leôncio Moura Coelho, o termo “Bloco de Constitucionalidade” é de origem francesa, e tem sido difundida recentemente na literatura do continente americano (COELHO, Bernardo Leôncio Moura. **O Bloco de Constitucionalidade e a Proteção à Criança**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 31, nº 123, p. 257-266, jul/set 1994, p. 263).

Constituinte Reformador; e d) os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos equiparados às emendas à Constituição Federal<sup>89;90</sup>.

### 1.3.2 Leis e atos infralegais

Em patamar imediatamente abaixo da Constituição, a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>91</sup> reconheceu o *status* de supralegalidade dos atos e convenções internacionais cujo teor seja afeto aos direitos humanos, caso não tenham sido aprovados pelo Congresso Nacional nos termos do § 3º do art. 5º da Constituição.

Abaixo desses diplomas internacionais, situa-se a legislação comum. Ela extrai seu pressuposto de validade diretamente das normas constitucionais, com vistas ao cumprimento da delegação de poder político aos órgãos legislativos do Estado regulados pela Carta Magna. No regime democrático, essas instâncias decisórias confundem-se com as autoridades representativas, centralizadoras da manifestação simbólica da vontade geral, convertendo-a em decisão legiferante.

Os **atos normativos primários**, no sistema jurídico-positivo brasileiro – elaborados pelo processo legislativo previsto na Constituição Federal –, são elencados pelos incisos do art. 59 (excetuadas as emendas à Constituição, por comporem o bloco de constitucionalidade): a) as leis complementares; b) as leis ordinárias; c) as leis delegadas; d) as medidas provisórias; e) os decretos legislativos; e f) as resoluções.

A eles se somam os decretos autônomos, atos de competência do Presidente da República em caráter extraordinário – visto que são unilaterais e insuscetíveis de apreciação legislativa – que podem versar exclusivamente sobre “a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos;”<sup>92</sup>. Apesar de serem decretos, constituem norma primária por extraírem seu fundamento de validade diretamente de norma constitucional, bem como por inovarem o ordenamento jurídico. “O decreto geral tem,

---

<sup>89</sup> CF, art. 5º, § 3º: “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

<sup>90</sup> MENDES e BRANCO, p. 67.

<sup>91</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Habeas Corpus (HC) nº 87.585-8/TO**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgada em 03/12/2008. Publicada no DJe de 25/06/2009.

Idem. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário (RE) nº 349.703-1/RS**. Relator: Ministro Carlos Britto. Julgada em 30/12/2008. Publicada no DJe de 04/06/2009.

<sup>92</sup> CF, art. 84, VI, *a e b*.

entretanto, a mesma normatividade da lei, desde que não ultrapasse a alçada regulamentar de que dispõe o Executivo”.<sup>93</sup>

De estatura hierárquica imediatamente inferior aos atos primários, **atos normativos infralegais** comportam os atos administrativos de caráter geral e abstrato. Hely Lopes Meirelles conceitua-os como *atos normativos administrativos*, e os descreve:

O objetivo imediato de tais atos é explicitar a norma legal a ser observada pela Administração e pelos administrados. Esses atos expressam em minúcia o mandamento abstrato da lei, e o fazem com a mesma normatividade da regra legislativa, embora sejam manifestações tipicamente administrativas. A essa categoria pertencem os *decretos regulamentares* e os *regimentos*, bem como as *resoluções*, *deliberações* e *portarias* de conteúdo geral.<sup>94</sup>

A distinção entre os *atos primários* e *infralegais*, não obstante, reside primeiramente, no fundamento de validade da norma. Os primeiros o extraem diretamente do texto magno; os últimos dependem da edição de outra norma jurídica, e dialogam com a Lei Maior de forma mediata.

Além disso, o atributo da inovação não se faz presente em atos executivos (excetuado os decretos autônomos e as medidas provisórias). Nesse sentido, Maria Sylvia Zanella di Pietro faz a seguinte distinção entre a lei e o decreto regulamentar:

Quando comparado à lei, que é **ato normativo originário** (porque cria direito novo originário de órgão estatal dotado de competência própria derivada da Constituição), o decreto regulamentar é **ato normativo derivado** (porque não cria direito novo, mas apenas estabelece normas que permitam explicitar a forma de execução da lei)<sup>95,96</sup>.

É possível delimitar, por conseguinte, a classificação das normas jurídicas brasileiras em quatro categorias hierárquicas gerais: 1) **bloco de constitucionalidade**; 2) **normas supralegais**: atos e convenções internacionais sobre direitos humanos não incorporados ao ordenamento na forma do § 3º do art. 5º da Constituição; 3) **normas legais**: leis em sentido material; e 4) **normas infralegais**: atos normativos secundários desprovidos de inovação.

<sup>93</sup> MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 179.

<sup>94</sup> *Ibidem*, p. 178.

<sup>95</sup> DI PIETRO, op. cit., p. 216 (grifos da autora).

<sup>96</sup> CF, art. 84, IV.

## 2. CONTROLE DE JURIDICIDADE DAS NORMAS

### 2.1 Considerações iniciais

Em seguida à delimitação da dogmática conceitual acerca de norma jurídica e da ordem hierarquizada na qual se insere, cumpre-nos o encargo de pormenorizar o arcabouço normativo que diz respeito ao controle de juridicidade das normas jurídicas.

Para tanto, aquiescemos com o entendimento sobre a **juridicidade** como o ajustamento de um ato jurídico ao Direito vigente, o qual alberga a Constituição, a legislação infraconstitucional, os atos administrativos, a jurisprudência, além de seus princípios gerais e os costumes<sup>1</sup>.

Em virtude da natureza imperativa das normas e do perfil hierarquizado da ordem jurídica, faz-se imprescindível a comparência de meios coercitivos para que se garanta a concretização das normas de superior escalão, e sua fiel observância por parte dos atos que delas extraem seu fundamento de validade.

Como visto na Seção 1.3, o significado de *ordenamento jurídico* compreende a inexistência de **incompatibilidade** entre as normas. Essas *antinomias* (situações em que a obediência de duas normas mostra-se logicamente impossível) ocorrem quando há contradições entre as figuras de qualificação normativa<sup>2</sup> (o *obrigatório*, o *proibido*, o *permitido positivo* e o *permitido negativo*). Para que haja antinomias, é preciso, ainda, que as duas normas pertençam ao mesmo ordenamento e que ambas tenham o mesmo âmbito de validade (temporal, espacial, pessoal e material)<sup>3</sup>.

A teoria da norma jurídica de Norberto Bobbio envolve três critérios de valoração: a **justiça** (o Direito como instrumento de realização valores morais, em uma investigação *deôntica*), a **eficácia** (o Direito em funcionamento, na abordagem *fenomenológica*) e a **validade** (debate *ontológico*):

O problema da validade constitui o núcleo das investigações que pretendem determinar em que consiste o direito enquanto **regra obrigatória e coativa**, quais são as características peculiares do ordenamento jurídico que o distinguem dos outros ordenamentos normativos (como o moral), e portanto, não os fins que devem ser realizados, mas os meios cogitados para realizar esses fins, ou o direito como

<sup>1</sup> OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151), p. 8. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014. p. 8.

<sup>2</sup> BOBBIO, Norberto. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª ed. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1999, p 82.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 87-88.

instrumento da realização da justiça. Daí nasce a filosofia do direito como *teoria geral do direito*.<sup>4</sup>

É perceptível a amplitude do tema, assim como é complexo o debate, no ambiente jusfilosófico, da própria tarefa de valoração. Em cumprimento aos objetivos deste trabalho, no entanto, atemo-nos a tratar, neste Capítulo, nos meios existentes para se verificar a **validade** das normas jurídicas.

Para tanto, Bobbio descreve três operações necessárias para a sua verificação: 1) constatar a competência da autoridade para emanar normas jurídicas; 2) averiguar se não houve ab-rogação expressa por norma posterior<sup>5</sup>; e 3) aferir a compatibilidade com norma de suma hierarquia<sup>6</sup>.

A ideia de controle está relacionada a uma lógica negativa: busca-se a eliminação de normas inválidas do ordenamento jurídico. No âmbito da constitucionalidade, por exemplo, as cortes constitucionais reconhecem a anulabilidade de atos normativos incompatíveis com a ordem fundamental, retirando-os do ordenamento vigente; os juízes, na decisão de casos concretos, realizam o exame das normas incidentes sobre a ação e abstêm-se de aplicar aquelas desconformes à Constituição<sup>7</sup>. No mesmo sentido, atos normativos infralegais que não se compatibilizem com determinações legais estão sujeitos ao reconhecimento de invalidade e anulabilidade.

A lógica negativa aplica-se, também, ao processo legislativo, já que das inconformidades de uma proposição decorre a necessidade de emendamento, para retificá-la, ou de sua rejeição e arquivamento, caso o vício seja insanável. O controle preventivo impede a criação de leis eivadas de inconstitucionalidade ou de injuridicidade.

O controle sobre as normas pode ser exercido em diferentes momentos: o controle preventivo ocorre anteriormente à entrada em vigor do ato normativo. O repressivo, por seu turno, incide sobre a norma já presente no plano existencial. Descreveremos esses distintos mecanismos a seguir.

---

<sup>4</sup> BOBBIO, Noberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 5ª ed. São Paulo: Edipro, 2014, p. 53 (grifo nosso).

<sup>5</sup> Sem embargo das considerações do autor, devemos observar que a ab-rogação por advento de norma posterior atinge o plano da existência da norma jurídica, e não de sua validade.

<sup>6</sup> *Ibidem*, p. 48-49.

<sup>7</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 891.



## 2.2 Controle *ex ante*: avaliação de proposições legislativas

No decorrer do processo de elaboração dos atos normativos, os atores políticos devem atuar preventivamente para garantir que o resultado final da atividade legiferante gere disposições harmoniosas com o ordenamento que passará a compor.

No Direito brasileiro, o controle prévio das normas primárias compete ao Poder Legislativo, ao Poder Executivo e, excepcionalmente, ao Poder Judiciário (a esse poder cabe, de ordinário, o controle das leis *a posteriori*).

Acerca dos meios de controle, adotaremos a ramificação conceitual de Luciano Henrique da Silva Oliveira<sup>8</sup> para o conceito de *juridicidade* das proposições legislativas, de maneira a considerar que, *lato sensu*, compreende a **constitucionalidade** (conformação da norma à Constituição), a **regimentalidade** (adequação das matérias aos regimentos internos das Casas Legislativas nas quais tramitaram), a **legalidade** (conformidade a outras normas hierarquicamente superiores, porém de *status* infraconstitucional) e a **juridicidade *stricto sensu*** (aspecto relativo à presença de atributos das normas legais, à técnica legislativa e à observância aos princípios gerais do Direito).

### 2.2.1 Controle de constitucionalidade

Durante o processo legislativo, as proposições são submetidas ao exame de sua adequação às normas constitucionais, a fim de que o futuro ato normativo não apresente vícios e, por conseguinte, seja considerado inválido.

Essa análise considera **aspectos formais** e **materiais** da matéria. Entre os primeiros, avaliam-se, por exemplo, a *iniciativa*<sup>9</sup> (se a autoridade proponente possui competência para desencadear a tramitação de proposição sobre certa matéria), a *competência* quanto à *distribuição federativa de poder*<sup>10</sup> (se, no caso do Congresso Nacional, é atribuída à União a tarefa de legislar sobre o tema), a *veiculação* da matéria pela espécie normativa adequada e o respeito ao *princípio da irrepetibilidade*<sup>11:12</sup>.

---

<sup>8</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 9.

<sup>9</sup> CF, art. 61, *caput*.

<sup>10</sup> CF, arts. 22, 24, 25 e 30.

<sup>11</sup> CF, art. 67: “A matéria constante de projeto de lei **rejeitado** somente poderá constituir objeto de novo projeto, na mesma sessão legislativa, **mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional**” (grifo nosso). Denota-se que a irrepetibilidade, para projetos de lei, é derivada de rejeição e pode ser superada.

<sup>12</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 10-15.

No caso das Propostas de Emenda à Constituição (PECs), é imperativa a restrição do exercício do poder constituinte reformador diante das disposições do art. 60 da CF de 1988: a reserva de iniciativa<sup>13</sup> (incisos I a III do *caput*), as limitações circunstanciais<sup>14</sup> (§ 2º), as exigências procedimentais<sup>15</sup> (§ 3º) e o princípio da irrepetibilidade<sup>16</sup> (§ 5º). Para Canotilho, a maior rigidez do processo de mudança da constituição é meio de garantir sua estabilidade e sua preservação, mas “não se trata de defender, através destes mecanismos, o sentido e características fundamentais da constituição contra adaptações e mudanças necessárias, mas contra a aniquilação, ruptura e eliminação do próprio ordenamento constitucional, substancialmente caracterizado”<sup>17</sup>.

Para as Medidas Provisórias<sup>18</sup>, exige-se, além dos aspectos formais relativos às leis federais, que sua edição ocorra apenas em circunstâncias relevantes e urgentes<sup>19</sup>, requisitos apreciados previamente (exame de admissibilidade)<sup>20</sup> na deliberação das Casas Legislativas, e que sua apreciação, nos plenários da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, seja precedida

---

<sup>13</sup> CF, art. 60: “A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal; II - do Presidente da República; III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros”.

<sup>14</sup> CF, art. 60, § 1º: “A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio”.

<sup>15</sup> CF, art. 60, § 2º: “A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros”.

CF, art. 60, § 3º: “A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem”.

<sup>16</sup> CF, art. 60, § 5º: “A matéria constante de proposta de emenda **rejeitada** ou **havida por prejudicada** não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa”. Denota-se, diferentemente do disposto para projetos de lei, que a irrepetibilidade para PEC decorre tanto de *rejeição* como de *prejudicialidade*, e não pode ser superada.

<sup>17</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 889.

<sup>18</sup> As Medidas Provisórias possuem dupla natureza: constituem, desde sua adoção, *atos normativos*, visto que se dotam de vigência desde sua edição; são, concomitantemente, *proposições legislativas*, pois são submetidas, de imediato, ao Poder Legislativo (CF, art. 62, *caput*).

<sup>19</sup> CF, art. 62, *caput*: “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional”.

<sup>20</sup> Resolução nº 1, de 2002-CN, art. 5º, *caput* c/c art. 8º, *caput*.

de exame por comissão mista<sup>21;22</sup>. Ademais, o alcance temático das MPVs é restrito<sup>23</sup> e a elas se aplica o *princípio da irrepetibilidade*<sup>24</sup>.

As leis delegadas, por sua vez, obedecem a balizas formais definidas no art. 68 da CF de 1988 e, em cada caso, devem respeitar os limites de conteúdo e do exercício do poder delegado impostos pelo Poder Legislativo no ato delegatório, por via de resolução do Congresso Nacional<sup>25</sup>.

Além dos aspectos formais a serem observados, a dimensão material das proposições deve adequar-se ao teor das normas constitucionais. A legislação que se cria deve ser compatível e coerente com o paradigma normativo fundamental vigente, de maneira a inovar o ordenamento sem violar direitos ou garantias constitucionalmente tutelados.

Em consonância com o ordenamento jurídico hierarquizado, as proposições em geral subordinam-se a todas as normas do bloco de constitucionalidade. As PECs, no entanto, por conceberem leis desse patamar, podem derogá-las<sup>26</sup>, mas sujeitam-se às limitações materiais<sup>27</sup> do poder constituinte derivado reformador.

A constitucionalidade das proposições, no Senado Federal, é examinada primordialmente pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ). Segundo seu Regimento Interno (RISF – Resolução nº 93, de 1970), a esse colegiado compete:

**Art. 101.** .....

I – opinar sobre a **constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade** das matérias que lhe forem submetidas por deliberação do Plenário, por despacho da Presidência, por consulta de qualquer comissão, ou quando em virtude desses aspectos houver recurso de decisão terminativa de comissão para o Plenário;

<sup>21</sup> Colegiado pertencente ao âmbito do Congresso Nacional, formado tanto por Deputados Federais como por Senadores da República (Regimento Comum do Congresso Nacional, arts. 9º a 21).

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 08/03/2012. Publicada no DJe de 27/06/2012.

<sup>23</sup> CF, art. 62, § 1º.

<sup>24</sup> Art. 62, § 10: “É vedada a reedição, na mesma sessão legislativa, de medida provisória que tenha sido rejeitada ou que tenha perdido sua eficácia por decurso de prazo”. Depreende-se que, para as MPVs, a irrepetibilidade é instaurada pela *rejeição* ou pela *perda de eficácia por decurso de prazo*, não havendo meios de superá-la.

<sup>25</sup> CF, art. 68, § 2º.

<sup>26</sup> Não é unânime, entretanto, o entendimento doutrinário acerca da derrogação *a posteriori*, por advento de emenda à Constituição em sentido diverso, de compromisso internacional sobre direitos humanos firmado pelo Brasil e recepcionado na forma do § 3º do art. 5 da CF.

<sup>27</sup> Além das **limitações materiais expressas** no § 4º do art. 60 da Constituição Federal, Luís Roberto Barroso descreve **limitações implícitas** ao poder constituinte de reforma: 1) os direitos fundamentais (apenas parcialmente expressos na substância no § 4º do art. 60); 2) a titularidade do poder constituinte originário e reformador; e 3) o procedimento reformador (BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 166-167).

.....  
 § 1º Quando a Comissão emitir parecer pela inconstitucionalidade e injuridicidade de qualquer proposição, será esta considerada rejeitada e arquivada definitivamente, por despacho do Presidente do Senado, salvo, não sendo unânime o parecer, recurso interposto nos termos do art. 254.<sup>28</sup>

§ 2º Tratando-se de inconstitucionalidade parcial, a Comissão poderá oferecer emenda corrigindo o vício.<sup>29</sup>

Note-se que a CCJ possui atribuições que lhe conferem poder para impugnar proposições que, ao juízo de seus membros, ofendam a Carta Magna. Ainda que seu parecer não seja unânime e que seja interposto recurso sobre sua decisão, a arguição de inconstitucionalidade das matérias pode ensejar sua rejeição expressa pelo Plenário, visto que os pareceres das comissões orientam sua decisão.

O RISF, contudo, não determina expressamente que a CCJ aprecie todas as matérias legislativas. É possível que alguns projetos sejam encaminhados apenas a outras comissões temáticas e não despachados a esse colegiado em nenhum momento da tramitação. Nesse caso, a análise da constitucionalidade, da juridicidade e da regimentalidade dessas matérias cabe às comissões constantes do despacho.

Ademais, o Presidente do Senado possui competência para impugnar proposições que, a seu juízo, violem a Constituição Federal<sup>30</sup>. Desse modo, participa, também, do controle preventivo sobre as normas.

Já nas disposições do Regimento Interno Câmara dos Deputados (RICD – Resolução nº 17, de 1989), em regra, a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) examina todas as proposições (exceto requerimentos ou quando é constituída comissão especial<sup>31</sup>) quanto aos “[...] aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa [...]”<sup>32</sup>. Ao seu parecer, o regimento atribui caráter terminativo<sup>33</sup>: caso o colegiado considere a matéria inconstitucional, ela só continuará a tramitar

---

<sup>28</sup> O recurso pode ser apresentado por um décimo dos membros do Senado no prazo de dois dias úteis, (contados da comunicação de arquivamento feita no plenário pelo Presidente da sessão), no sentido de que a matéria continue a tramitar (RISF, art. 254).

<sup>29</sup> RISF, art. 101 (grifos nossos).

<sup>30</sup> RISF, art. 48. “Ao Presidente compete: [...] XI – impugnar as proposições que lhe pareçam contrárias à Constituição, às leis, ou a este Regimento, ressalvado ao autor recurso para o Plenário, que decidirá após audiência da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania”.

<sup>31</sup> RICD, art. 34, II.

<sup>32</sup> RICD, art. 53, III.

<sup>33</sup> A expressão regimental “terminativo”, no RISF e no RICD, apresentam significados distintos: no primeiro, faz alusão ao *procedimento legislativo abreviado* (apreciação de matérias pelas Comissões, dispensada a competência do Plenário (CF, art. 58, § 2º, II)). No segundo, refere-se ao arquivamento de matérias, salvo recurso, em virtude de parecer de comissão que conclua por *inadmissibilidade* (por inconstitucionalidade, injuridicidade – no âmbito

caso seja provido recurso em plenário. Além disso, o RICD estabelece que a Presidência deve devolver aos autores todas as proposições “evidentemente inconstitucionais”<sup>34</sup>.

Por fim, afora os procedimentos inerentes ao funcionamento das Casas Legislativas, os projetos de lei ordinária ou complementar são submetidos ao crivo do Poder Executivo. O veto total ou parcial, segundo a Constituição Federal<sup>35</sup>, pode ser motivado *política* (por se considerar o projeto contrário ao interesse público) ou *juridicamente* (por se considerar a proposição inconstitucional). No segundo caso, o Presidente da República exerce o controle preventivo de constitucionalidade das leis, assim como, ao sancioná-las, expressa, síncrono à concordância política, seu juízo de conformidade com a Constituição.

### 2.2.2 Controle de regimentalidade

As proposições legislativas estão submetidas ao ordenamento regimental vigente no Parlamento. José Afonso da Silva<sup>36</sup> refere-se aos regimentos das Casas Legislativas como “leis internas”, as quais dispõem sobre os procedimentos adotados para seu funcionamento e para o cumprimento de seu mister institucional.

Miguel Reale ressalta três requisitos para a validade da lei: competência do órgão emanante (legitimidade subjetiva atribuída a uma autoridade específica para editar a norma), competência *ratione materiae* (legitimidade de o ente federado constituir legislação sobre certa matéria) e a legitimidade do procedimento.

Acerca do terceiro quesito, afirma:

É necessário que o poder se exerça, também, com obediência às exigências legais: é a *legitimidade do procedimento*, o que, na técnica do Direito norte-americano, se denomina *due process of law*, ou *devido processo legal*, conforme previsto no art. 5º, inciso LIV, da Constituição.

Esse requisito diz respeito à legitimidade da própria maneira pela qual o órgão executa aquilo que lhe compete, ou a norma jurídica é elaborada. O Direito circunda a ação dos indivíduos e do Estado de devidas cautelas. Não basta ser governo. É preciso praticar os atos de governo segundo os tramites legais.<sup>37</sup>

---

da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – ou inadequação financeira ou orçamentária – competência da Comissão de Finanças e Tributação). A inadmissibilidade cabe especificamente, no caso do art. 34, II, do RICD, à Comissão Especial constituída para o estudo da matéria.

<sup>34</sup> RICD, art. 137, § 1º, II, *b*.

<sup>35</sup> CF, art. 66, § 1º: “Se o Presidente da República considerar o projeto, no todo ou em parte, inconstitucional ou contrário ao interesse público, vetá-lo-á total ou parcialmente, no prazo de quinze dias úteis, contados da data do recebimento, e comunicará, dentro de quarenta e oito horas, ao Presidente do Senado Federal os motivos do veto”.

<sup>36</sup> SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 26-27.

<sup>37</sup> REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002, p. 110.

A adequação das proposições aos preceitos regimentais constitui a denominada *regimentalidade*. Seu parâmetro encontra-se positivado nas resoluções da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e do Congresso Nacional, de modo a ordenar as dimensões estrutural e funcional desses órgãos em seus respectivos âmbitos de competência. A regimentalidade tem por objeto a verificação da consonância das matérias com o procedimento de tramitação e com as atribuições dos órgãos legislativos para dispor sobre o tema.<sup>38</sup>

Por vezes, vícios de regimentalidade configuram, também, inobservância às normas constitucionais. Nessa circunstância, “quando a antirregimentalidade configurar, simultaneamente, uma inconstitucionalidade, não há dúvidas de que a norma poderá ser invalidada, por ofensa à Constituição”<sup>39</sup>.

Entretanto, vícios exclusivamente afetos aos regimentos – **antirregimentalidades puras** – não invalidam necessariamente a norma gerada. De acordo com a postura autocontenciosa do STF<sup>40</sup>, não cabe ao Poder Judiciário opinar sobre a interpretação ou a aplicação das normas íntimas ao Legislativo. Questões *interna corporis* não se submetem ao controle jurisdicional. O dever de zelar pelo fiel cumprimento do ordenamento interno das casas do Congresso Nacional cabe primordialmente aos próprios parlamentares.

### 2.2.3 Controle de legalidade

Durante a fase de elaboração das proposições<sup>41</sup>, é relevante também observar o aspecto de sua legalidade, indicado expressamente como parâmetro pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados<sup>42</sup>. Esse controle faz referência à sua regularidade com os atos normativos infraconstitucionais. É, contudo, inviável considerar que essa modalidade de controle assume as leis ou os decretos legislativos como parâmetro, já que os projetos pretendem, justamente, modificá-los, tampouco fazer alusão aos ditames constantes das resoluções, objeto do controle de regimentalidade.

[...] é estranho falar em análise de legalidade da proposição, já que esta se destina a originar nova lei. Seria, em última instância, uma conformidade de uma lei a outra lei, a fim de avaliar se a primeira é legítima, é legal. Mas não se pode dizer que uma lei posterior é ilegal em face de outra lei anterior, uma vez que se trata de atos de mesma hierarquia jurídica. Nesse caso, seria aplicável a regra do art. 2º, § 1º, da LINDB, de

<sup>38</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 19.

<sup>39</sup> Ibidem, loc. cit.

<sup>40</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Segurança (MS) nº 24.356-2/DF**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgada em 13/02/2003. Publicada no DJe de 12/09/2003.

<sup>41</sup> Referimo-nos, nesse trecho, especificamente às proposições que visam a produzir normas jurídicas: projetos de lei, projetos de resolução, projetos de decreto legislativos, propostas de emenda à Constituição e medidas provisórias.

<sup>42</sup> RICD, art. 53, II.

que a lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior; ou a do § 2º desse mesmo artigo, que reza que a lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior. De fato, raros são os casos de análise de legalidade *stricto sensu* no exame das proposições legislativas, pois, para que isso ocorra, é essencial que exista **superioridade normativa** do parâmetro de controle.<sup>43;44</sup>

Desse modo, resta a aferição das propostas legislativas quanto à compatibilidade com as normas supralegais – tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos não recepcionados na forma do § 3º do art. 5º da CF –, visto que o descumprimento puro desses institutos do Direito Internacional não configura inconstitucionalidade.<sup>45</sup>

#### 2.2.4 Controle de juridicidade *stricto sensu*

Essa modalidade de avaliação tem âmbito subsidiário (conforme a ramificação conceitual adotada) direcionado a aspectos não correspondentes aos aludidos nas Seções 2.2.1 a 2.2.3. As proposições, além de se sujeitarem formal e materialmente aos mandamentos constitucionais, supralegais e regimentais, devem estar aptas, para que seu produto seja dotado de plena juridicidade, a produzirem normas legais dotadas dos atributos que lhe confirmam a devida normatividade (Seções 1.2.2 e 1.2.3). Demandam, igualmente, o atendimento aos requisitos indispensáveis para a elaboração das normas jurídicas (Seção 1.2.4).

A concretização desse dever de prudência pelo legislador ocorre, assim como nas demais modalidades de controle, por meio da aplicação do regimento interno das Casas Legislativas: a juridicidade *stricto sensu* é aferida, precipuamente, no exame das proposições realizado pela CCJ do Senado e pela CCJC da Câmara dos Deputados.

Primeiramente, a ausência dos **atributos** típicos em uma lei (generalidade, abstração, imperatividade, coercibilidade, inovação, compatibilidade aos princípios gerais do Direito e com princípios específicos do sistema que se pretende alterar) enseja questionamento quanto a sua juridicidade: seria injurídico, por ausência de inovação, projeto de lei que visasse apenas à inclusão, no Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), de tipos penais já existentes.

O reconhecimento de injuridicidade, no entanto, não é incontestado em todos os casos. É preciso avaliar, caso a caso, se o objetivo da matéria é compatível com seus atributos. É

<sup>43</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 33 (grifo do autor).

<sup>44</sup> LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942).

<sup>45</sup> OLIVEIRA, op. cit., p. 34.

plausível a ausência de certos atributos na criação de leis meramente formais<sup>46</sup> (leis singulares<sup>47</sup> ou concretas<sup>48</sup>, por exemplo). A injuridicidade, portanto, deve ser arguida em razão de ausência de atributos típicos da lei, na medida em que o projeto pretende conceber lei material sem a correspondente aptidão.

Outro quesito residente na aferição de juridicidade é o atendimento às condições inerentes para se produzirem normas jurídicas, previamente abordadas na Seção 1.2.4. O não atendimento aos **requisitos** de busca pelo interesse público, inevitabilidade de normatização, suficiente densidade, eficácia, entre outros, afrontam a obrigatoriedade de que a norma jurídica seja produzida em conformidade com o Direito.

Por fim, cabe situar certos aspectos da **técnica legislativa** (clareza, coerência, precisão) como igualmente fundamentais para conferir juridicidade às proposições. Seu desígnio está orientado para o cuidado redacional, de maneira a dotar a confecção de textos normativos de qualidade satisfatória para que a norma atenda ao seu propósito. Relaciona-se, conseqüentemente, com o aspecto comunicativo da norma jurídica, na primazia por inteligibilidade, coerência, sistematicidade, entre outros valores.

No âmbito preventivo de controle, a Lei Complementar (LC) nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona”, encontra amplo campo de aplicabilidade. Suas disposições orientam a apreciação das propostas legislativas quanto à técnica legislativa, provocando frequentes aperfeiçoamentos, na forma de emendas, nos textos produzidos pelo Parlamento.

O Capítulo 3 deste trabalho abordará, com exclusividade, a temática da técnica legislativa, bem como uma análise crítica acerca da Lei Complementar nº 95, de 1998. Por ora, basta situá-la, no que diz respeito ao âmbito de controle, como aspecto associado à análise de juridicidade das proposições.

### **2.3 Controle *ex post*: avaliação das normas jurídicas**

---

<sup>46</sup> É legítima a edição de lei, por exemplo, para autorizar a alienação de imóveis públicos (Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, art. 17, I), para autorizar a criação de empresa pública (CF, art. 37, XIX), para a autorização de abertura de crédito suplementar ou especial ou para instituir fundos de qualquer natureza (CF, art. 167, V e VII).

<sup>47</sup> BOBBIO, 1999, p. 177-180.

<sup>48</sup> *Ibidem*, p. 180-183.

Após a entrada em vigor da lei, seu exame já não está mais ao alcance das instâncias políticas. Para o legislador, não há meios para determinar, no exercício de sua função típica, que certa norma seja inválida: nova lei pode, apenas, revogar a anteriormente editada.

As normas vigentes são providas de presunção de legitimidade (para usar o termo amplo), ou seja, devem ser consideradas válidas até que o órgão competente para reconhecer eventual irregularidade o faça. A alegação de invalidade da lei, para legitimar seu descumprimento, somente é legítima se for reconhecida pela autoridade judiciária.

O caráter repressivo desse controle decorre de sua aptidão para cassar a norma maculada de injuridicidade, expurgando-a do ordenamento jurídico. Seu exercício cabe, com exclusividade, aos órgãos jurisdicionais<sup>49</sup>.

### 2.3.1 Controle de constitucionalidade

A constitucionalidade é a adequação da norma, tanto em seu conteúdo como em sua forma, aos preceitos imanes do Bloco Constitucional. A constitucionalidade ou inconstitucionalidade, segundo Jorge Miranda<sup>50</sup>, é uma relação de caráter valorativo que se identifica entre a Constituição e um comportamento (no caso das normas, o ato público que as concebeu). A valoração reconhece a conformidade ou a inconformidade do segundo em relação à primeira.

Para Canotilho, o Estado democrático necessita de garantias e sanções para a proteção, a defesa e a tutela da Constituição. A fiscalização judicial dos atos normativos é um essencial mecanismo de controle do cumprimento e da concretização da Carta Magna. Para o autor, “as garantias de existência da constituição consistem: (1) na vinculação de todos os poderes públicos (designadamente do legislativo, executivo e judicial) à constituição; (2) na existência de competências de *controle*, políticas e jurisdicionais, do cumprimento da constituição”<sup>51</sup>.

O controle de constitucionalidade assenta-se nas concepções de força e supremacia normativa da Constituição. Reforça, por conseguinte, sua *supralegalidade material* (superioridade hierárquica) e *formal* (norma primária da produção jurídica)<sup>52</sup>. Busca, em suma,

---

<sup>49</sup> Ainda que seja atribuído ao Senado da República “suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (CF, art. 52, X), essa manifestação da Casa Legislativa somente se torna possível após a manifestação da Corte Constitucional.

<sup>50</sup> MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional**. Coimbra: Coimbra, 1983, p. 273-274.

<sup>51</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 887-889.

<sup>52</sup> *Ibidem*, p. 890.

aplicar o critério hierárquico (*lex superior derogat inferior*)<sup>53</sup> para a resolução de antinomias entre a lei e a Constituição e para garantir o cumprimento da segunda (norma-parâmetro).

A sistemática de controle de constitucionalidade estabelecida pela Lei Maior é de natureza híbrida<sup>54</sup>, dado que comporta a coexistência de dois modelos de supervisão: o **controle difuso**<sup>55</sup> (sistema americano) – dever-poder de juízes e cortes afastarem a aplicação de leis nos casos concretos – e o **controle concentrado**<sup>56</sup> (sistema austríaco ou europeu) – resolução de controvérsias constitucionais por um órgão jurisdicional exclusivo<sup>57</sup>.

O sistema difuso, presente do Direito brasileiro desde o prelúdio da República<sup>58</sup>, atribui a qualquer juiz ou tribunal a supervisão da constitucionalidade das leis ao aplicá-las *in concreto*<sup>59</sup>. Denomina-se, ainda, *incidental* (arguida no decurso de ação individual), pois o objeto da ação não é, propriamente, a lei em tese, mas o caso objetivo.

O juiz exerce a *judicial review* dos atos legislativos, afirmando a superioridade da Constituição e praticando a faculdade de não aplicar normas viciadas, por meio do direito de exame<sup>60</sup>. Para que o julgador interprete a lei, deve fazê-lo em harmonia com a Constituição e, em face de contradições, deve abster-se de aplicar as normas legais maculadas.

Os efeitos da decisão judicial, em sede de controle por via incidental, possuem eficácia *inter partes*<sup>61</sup>, “pois o acto normativo reconhecido como inconstitucional é desaplicado

---

<sup>53</sup> BOBBIO, 1999, p. 93-95.

<sup>54</sup> A despeito de haver institutos tanto do modelo americano como do modelo austríaco, o vigente sistema brasileiro ampliou a importância do controle abstrato. “A ampla legitimação, a presteza e a celeridade desse modelo processual [concentrado], dotado inclusive de possibilidade de se suspender imediatamente a eficácia do ato normativo questionado, mediante pedido de cautelar, fazem com que as grandes questões constitucionais sejam solvidas, na sua maioria, mediante a utilização da ação direta, típico instrumento do controle concentrado. Assim, se continuamos a ter um modelo misto de controle de constitucionalidade, a ênfase passou a residir não mais no sistema difuso, mas no de perfil concentrado” (MENDES e BRANCO, op. cit., p. 1162).

<sup>55</sup> CF, arts. 97 c/c art. 52, X.

<sup>56</sup> CF, art. 103.

<sup>57</sup> MENDES e BRANCO, op. cit., p. 1060-1061.

<sup>58</sup> Constituição dos Estados Unidos do Brasil (1891), art. 59, § 1º, *a e b* e art. 60, *a*.

<sup>59</sup> CANOTILHO, op. cit., p. 898.

<sup>60</sup> *Ibidem*, loc. cit.

<sup>61</sup> A Constituição Federal atribui ao Senado Federal competência para “suspender a execução, em todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal” (art. 52, X), conferindo, em consequência, o efeito *erga omnes* à decisão do STF em sede do controle incidental. No entanto, o efeito *inter partes* do controle difuso exercido pela Suprema Corte envolve densa discussão, em especial em relação à admissibilidade de recursos especiais e extraordinários por aplicação de súmulas, às decisões proferidas em ações coletivas, à adoção de súmulas vinculantes e à modulação de efeitos (MENDES e BRANCO, op. cit., p. 1161-1168).

no caso concreto submetido à cognição do juiz, mas continuará em vigor até ser anulado, revogado ou suspenso pelos órgãos competentes”<sup>62</sup>.

Já o controle concentrado obteve maior ênfase, historicamente, a partir de 1988, com o fim do monopólio da capacidade postulatória<sup>63</sup>, por parte do Procurador-Geral da República para as ações diretas de inconstitucionalidade. Esse modelo “[...] defere a atribuição para o julgamento das questões constitucionais a um órgão jurisdicional superior ou a uma Corte Constitucional”<sup>64</sup>.

A centralização, no STF, da competência para exercer esse controle abstrato das normas confira seu eminente papel de “guardião da Constituição”. A ele podem ser oferecidas ações das seguintes espécies: a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), a Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC), a Ação Direta de Inconstitucionalidade por Omissão (ADO) e a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF).

Trata-se da aferição, como objeto principal, da compatibilidade de atos públicos (ou a omissão de produzi-los) à ordem fundamental. Atinente ao controle dos atos normativos primários da União<sup>65</sup>, a ADI<sup>66</sup> é, em regra, instrumento apto para retirá-los do ordenamento jurídico, ao declarar sua nulidade. A eficácia da decisão é, por óbvio, *erga omnis*, e estabelece mecanismo de legiferar negativamente. Por outro lado, diferentemente de um ato revogatório, a declaração de nulidade nega a validade da norma, em vez de apenas interromper sua vigência, e possui eficácia *ex tunc*, podendo, entretanto, o órgão julgador balizar as consequências da declaração<sup>67</sup>.

### 2.3.2 Controle de legalidade

Para a Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministra Carmen Lúcia, “legalidade é a consonância material e formal com o espírito e o texto da lei. O princípio da legalidade inclui-se no conceito de Estado Democrático de Direito em que foi constituída a

---

<sup>62</sup> CANOTILHO, op. cit, p. 903.

<sup>63</sup> Constituição Federal de 1967, art. 114, I, I; Constituição Federal de 1988, art. 103.

<sup>64</sup> MENDES e BRANCO, op. cit., p. 1061.

<sup>65</sup> O STF considerou estranhos ao controle abstrato atos de efeitos concretos, ainda que sob a forma de lei (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 647-9/DF**. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgada em 18 dezembro de 1991. Publicada no DJ de 27/03/1992).

<sup>66</sup> Acerca do direito pré-constitucional, controvérsia acerca de incompatibilidade superveniente pode ser solvida por intermédio de ADPF, nos termos da Lei nº 9.882, de 1999.

<sup>67</sup> Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999. Art. 27. “Ao declarar a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo, e tendo em vista razões de segurança jurídica ou de excepcional interesse social, poderá o Supremo Tribunal Federal, por maioria de dois terços de seus membros, restringir os efeitos daquela declaração ou decidir que ela só tenha eficácia a partir de seu trânsito em julgado ou de outro momento que venha a ser fixado”.

República Brasileira (art. 1º da Constituição)”<sup>68</sup>. A despeito da primazia da legalidade para o Estado de Direito, amplamente incidente nos atos públicos e privados em geral<sup>69</sup>, o controle repressivo de adequação ao Direito infraconstitucional mostra-se limitado para as espécies primárias.

É que, para que haja controle, é imprescindível um desnível hierárquico, de forma que um ato normativo possa ser eleito parâmetro para o exame de conformidade de outro. Dentre as espécies normativas primárias, não se reconhecem nivelamentos distintos: o sistema brasileiro organiza-se por meio da distribuição de âmbitos de competência material.

A cada espécie normativa cabe tratar de matérias distintas: aos decretos legislativos, por exemplo, cumpre dispor sobre as competências exclusivas do Congresso Nacional (art. 49 da CF); às resoluções são reservados temas intrínsecos às Casas Legislativas (arts. 51 e 52 da CF), bem como à organização interna do Congresso. Eventuais contradições em espécies normativas distintas são solvíveis com a declaração de inconstitucionalidade do ato que exorbitou seu âmbito de competência.

Tratando-se de antinomia entre normas igualmente capazes de versar sobre a matéria, devem-se aplicar os critérios fundamentais de resolutividade para manutenção da coerência do ordenamento: o critério cronológico<sup>70</sup> (*lex posterior derogat priori*: a vontade posterior do legislador afasta a manifesta anteriormente) e o critério de especificidade<sup>71</sup> (*lex specialis derogat generali*: prevalência da lei especial sobre a geral).

Em especial, sobre leis complementares e ordinárias em contraposição, Alexandre de Moraes faz um levantamento doutrinário que registra argumentos contrários e favoráveis ao reconhecimento da superioridade das primeiras<sup>72</sup>. Apesar do dissenso acadêmico, há jurisprudência do Supremo Tribunal Federal consolidada no sentido de não reconhecer hierarquia normativa entre essas espécies<sup>73</sup>.

---

<sup>68</sup> ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O Princípio Constitucional da Igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1990, p. 80.

<sup>69</sup> O Direito Administrativo cuida, tradicionalmente, da distinção doutrinária entre a legalidade dirigida aos agentes públicos (CF, art. 37, caput) e privados (art. 5º, II). Segundo Hely Lopes Meirelles, “na Administração pública não há liberdade nem vontade pessoa. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo que a lei não proíbe, na Administração Pública só é permitido fazer o que a lei autoriza” (MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 88).

<sup>70</sup> BOBBIO, 1999, p. 92-93.

<sup>71</sup> *Ibidem*, p. 95-97.

<sup>72</sup> MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2009, p. 678.

<sup>73</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 1-1/DF**. Relator: Ministro Moreira Alves. Julgada em 01/12/1993. Publicada no DJ de 16/06/1995.

Para Michel Temer, a distinção está, essencialmente, em dois pontos:

O primeiro é o âmbito material de sua abrangência. Com efeito, em vários dispositivos o constituinte prescreve “lei complementar disporá sobre isto ou aquilo”. “A criação de Estado depende de lei complementar.” Poder-se-ia objetar: “mas todas as demais matérias contidas na Constituição também dependem de lei e o legislador estabelece normas, preceitos, também sobre estas matérias”. É que, no tocante às leis complementares, em razão do disposto no art. 69 da CF, são aprováveis por maioria absoluta, o que se opõe à maioria simples.<sup>74</sup>

Acerca do alcance material residual das leis ordinárias, registra Natália de Miranda

Freire:

Em razão do próprio princípio da legalidade, vinculado “a uma reserva genérica ao Poder Legislativo, que não exclui atuação secundária de outros poderes”, o tratamento de matérias por lei ordinária, observadas as normas constitucionais atinentes à competência e à iniciativa legislativa, atenderá não só ao *poder-dever* de legislar, mas também à *necessidade* de legislar, criteriosamente aferida em cada caso.<sup>75</sup>

Quanto às leis complementares, o Ministro Celso de Mello esclarece que somente serão cabíveis, no sistema brasileiro, nos casos explicitamente determinados pela norma constitucional:

Não se pode deixar de ter presente que o domínio normativo da lei complementar apenas se estende àquelas situações para as quais a própria Constituição exigiu – e exigiu de modo expresse e inequívoco – a edição dessa qualificada espécie de caráter legislativo.<sup>76</sup>

Desse modo, quando o texto constitucional não especificar que a matéria deva ser regulada por lei complementar, verifica-se temática destinada necessariamente à legislação ordinária<sup>77</sup>. Por conseguinte, o conflito entre leis ordinárias e complementares não é resolvido mediante aplicação de uma sobre a outra, por ausência de superioridade normativa. Há, sobre ambas, incidência direta da reserva material determinada pela própria Constituição<sup>78</sup>.

Por fim, o controle de legalidade repressivo dos atos normativos primários restringe-se à conformação com prescrições *supralegais* (convenções e tratados internacionais

---

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário (RE) nº 419.629-8/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgada em 23/05/2006. Publicada no DJ de 30/06/2006.

<sup>74</sup> TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010, p. 149.

<sup>75</sup> FREIRE, Natália de Miranda. **Técnica Legislativa: comentários à Lei Complementar n. 95/98, com alterações introduzidas pela Lei Complementar n. 107/01**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 103.

<sup>76</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 789-1/DF**. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgada em 26/05/1994. Publicada no DJ de 19/12/1994.

<sup>77</sup> MENDES e BRANCO, op. cit., p. 910.

<sup>78</sup> Acerca da “invasão” de competências por parte de leis ordinárias em matérias reservadas às complementares, há inconstitucionalidade irrefutável. No sentido inverso, contudo, por utilidade, a lei complementar não é considerada inválida, mas é reconhecida como de caráter ordinário, podendo ser alterada ou revogada por esse tipo de lei. (BORGES, José Souto Maior. **Lei Complementar Tributária**. São Paulo: RT, 1975, p. 26).

sobre direitos humanos não recepcionados nos termos previstos no § 3º do art. 5º da CF), no mesmo sentido exposto acerca das proposições. Normas sobre direitos humanos originadas da internalização ao Direito brasileiro por via da adoção de tratados ou convenções internacionais (ressalvadas as que, por deliberação do Congresso Nacional, atribuiu-se *status* de constitucionalidade) subordinam a legislação ordinária. Assim, os atos normativos primários estão sujeitos ao controle repressivo cujo parâmetro sejam esses compromissos internacionais, bem como resignados à eventual declaração de invalidade na hipótese de serem considerados incompatíveis com norma superior.

### **2.3.3 Controle de juridicidade *stricto sensu***

No controle preventivo, o legislador possui ampla liberdade para aperfeiçoar o texto normativo e exercer o controle sobre aspectos de juridicidade não coincidentes com questões constitucionais, supralegais ou regimentais. Isso não se verifica, por outro lado, no âmbito do controle judicial repressivo sobre a norma posta.

No Direito brasileiro, inexistente instrumento específico para impugnar judicialmente atos normativos viciados em razão de eventual injuridicidade estrita e pura. Embora se possa alegar vício de injuridicidade para impugnar determinada norma primária, somente alegações coincidentes com inconstitucionalidades ou incompatibilidades em relação a disposições supralegais parecem encontrar viabilidade na vigente sistemática de controle sobre as normas legais já produzidas.

Ação na qual se fez presente sobreposição entre inconstitucionalidade e questões concernentes à técnica legislativa foi a ADI 5.127-DF<sup>79</sup>. Na manifestação do Supremo Tribunal Federal, reconheceu-se, por maioria de votos, a inconstitucionalidade da prática de introdução, em projetos de lei de conversão de medida provisória (PLV), por via de emenda parlamentar, matéria estranha ao tema originalmente tratado na MPV. Ainda que o caso tenha relevante repercussão para o controle repressivo da técnica legislativa – cuja orientação é de dar tratamento a um único tema em cada diploma legal, ressalvados os códigos –, a arguição de inconstitucionalidade afasta a verificação de eventual instrumento de controle repressivo cujo fundamento seja, estritamente, a Lei Complementar nº 95, de 1998.

Segue a ementa do referido acórdão:

#### **ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE 5.127 DISTRITO FEDERAL**

---

<sup>79</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127/DF**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgada em 08/10/2015. Publicada no DJ de 10/05/2016.

Relatora: Min. ROSA WEBER

Redator do Acórdão: Min. EDSON FACHIN

DJe-094 DIVULGADO EM 10/05/2016, PUBLICADO 11/05/2016

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE. EMENDA PARLAMENTAR EM PROJETO DE CONVERSÃO DE MEDIDA PROVISÓRIA EM LEI. CONTEÚDO TEMÁTICO DISTINTO DAQUELE ORIGINÁRIO DA MEDIDA PROVISÓRIA. PRÁTICA EM DESACORDO COM O PRINCÍPIO DEMOCRÁTICO E COM O DEVIDO PROCESSO LEGAL (DEVIDO PROCESSO LEGISLATIVO).

1. Viola a Constituição da República, notadamente o princípio democrático e o devido processo legislativo (arts. 1º, caput, parágrafo único, 2º, caput, 5º, caput, e LIV, CRFB), a prática da inserção, mediante emenda parlamentar no processo legislativo de conversão de medida provisória em lei, de matérias de conteúdo temático estranho ao objeto originário da medida provisória.

2. Em atenção ao princípio da segurança jurídica (art. 1º e 5º, XXXVI, CRFB), mantém-se hígidas todas as leis de conversão fruto dessa prática promulgadas até a data do presente julgamento, inclusive aquela impugnada nesta ação.

3. Ação direta de inconstitucionalidade julgada improcedente por maioria de votos.

#### ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, sob a Presidência do Ministro RICARDO LEWANDOWSKI, na conformidade da ata de julgamento e das notas taquigráficas, por maioria de votos, em julgar improcedente o pedido formulado na ação direta, com a cientificação do Poder Legislativo de que o Supremo Tribunal Federal firmou o entendimento, ex nunc, de que não é compatível com a Constituição da República a apresentação de emendas parlamentares sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à apreciação do Congresso Nacional, ressalvado o entendimento do Ministro Luís Roberto Barroso, que propôs o reconhecimento incidental da inconstitucionalidade do costume, bem como da constitucionalidade da Resolução do Congresso Nacional que regulamenta a matéria. Restaram vencidos os Ministros Rosa Weber (Relatora), Marco Aurélio, e Ricardo Lewandowski, que julgavam procedente o pedido, e, em maior extensão, o Ministro Dias Toffoli, que o julgava improcedente.

Dessa forma, temas de juridicidade coincidentes com a boa técnica legislativa (como a coerência, a unicidade, a clareza, por exemplo, que, em razão da Lei Complementar nº 95, de 1998, possuem *status* normativo) encontram limitações no controle repressivo incorporadas ao ordenamento jurídico.

Por residir no campo da juridicidade estrita, a técnica legislativa autonomamente não pode ser arguida como fundamento para a declaração de injuridicidade de norma posta. Não seria possível, pois, impugnar norma jurídica primária por aplicação direta e exclusiva da LC nº 95, de 1998 (especialmente em vista do conteúdo do art. 18<sup>80</sup>), sem a necessária concorrência de alegação de inconstitucionalidade.

---

<sup>80</sup> LC nº 95, de 1998. Art. 18: “Eventual inexactidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”.

Vale mencionar que o STF teve a ocasião de se pronunciar acerca da possibilidade de controle judicial de norma primária – no caso, de uma medida provisória – com base na Lei Complementar nº 95, de 1998. Contudo, o mandado de segurança que veiculou o tema acabou por perder o objeto sem que o mérito fosse analisado. Confirma-se a decisão monocrática exarada no caso pelo Ministro Luiz Fux:

**MS 30.495 MC - DISTRITO FEDERAL**

Relator: Min. LUIZ FUX

DJe-088 DIVULGADO EM 11/05/2011, PUBLICADO 12/05/2011

**Decisão**

DECISÃO: Cuidam os autos de Mandado de Segurança impetrado por Deputado Federal em face de uma suposta ilegal e também inconstitucional tramitação, no Congresso Nacional, da Medida Provisória de nº 521, editada em 31 de dezembro de 2010, pelo então presidente Luis Inácio Lula da Silva.

O Impetrante sustenta, com pedido de liminar, em síntese, que o processo legislativo constitucionalmente previsto e esmiuçado pela Lei Complementar nº 95/1998, teria sido desrespeitado, porquanto a MP nº 521 teria versado temas desconexos e ofendido o disposto no art. 7º da referida norma complementar; *verbis*:

Passo a apreciar o pleito de liminar formulado na exordial.

1) O parágrafo único do artigo 59 da Constituição prescreve que lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Por essa razão, a LC nº 95 foi editada e estipulou, no parágrafo único de seu artigo 1º, que seu âmbito de incidência se estende às Medidas Provisórias.

2) Por seu turno, o artigo 7º inciso I da referida norma complementar predica que “excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto”. Em complementação, o inciso II do mesmo artigo prescreve que “a lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão”.

3) Quanto à ilegalidade deflagrada pela MP nº 521, cumpre destacar que as matérias nela contidas não se apresentam como completamente desconexas, tal como proposto na peça vestibular, por isso que, de um lado, prevê a remuneração e o regime jurídico aplicável aos médicos-residentes, e de outro, a prorrogação de gratificações a agentes requisitados pela Advocacia-Geral da União. Os temas não são distantes, eis que cuidam de questões afetas à retribuição de agentes públicos, quais sejam os médicos residentes e os servidores lotados na AGU. Não se entrevê, assim, ofensa ao propósito da Lei Complementar nº 95, qual o de evitar a edição de atos legislativos com caudas introduzidas no apagar das luzes e sobre temas completamente distintos entre si.

Ao revés, há, no caso dos autos, um liame entre os temas veiculados na MP nº 521, comandos que, na sua essência, buscam detalhar questões afetas a agentes públicos federais.

4) Sob outro enfoque, merece percutido que o eventual deferimento da liminar pretendida nos autos acabaria por tão-somente provocar transtornos desnecessários às atividades regulares do Poder Executivo que teria de, no dia seguinte ao da intimação acerca do provimento judicial, editar uma nova Medida Provisória com o mesmo teor.

Em razão do acima exposto, INDEFIRO a liminar pretendida.

Notifiquem-se as autoridades coatoras, nos termos do art. 7º, inciso I, da Lei nº 12.016/09 para que prestem suas informações no prazo legal.

Dê-se ciência do feito ao órgão de representação judicial da pessoa jurídica interessada (art. 7º, inciso II, da Lei nº 12.016/09).

Em seguida, dê-se vista ao Ministério Público Federal para elaboração de parecer (art. 12 da Lei nº 12.016/09).

Em face da vinda dos autos, voltem-me conclusos.

Publique-se.

Brasília, 10 de maio de 2011.

Ministro LUIZ FUX, Relator<sup>81</sup>

Pode-se concluir que, até que a norma seja produzida, o sistema de controle preventivo vigente dá margem à aferição da juridicidade e da boa técnica legislativa e à instrumentalização do cumprimento da Lei Complementar nº 95, de 1998. Entretanto, o ingresso da norma jurídica no plano existencial e sua consequente submissão aos meios de controle *ex post* reduzem a possibilidade de repressão judicial de diplomas viciados.

---

<sup>81</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar em Mandado de Segurança (MS) nº 30.495/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 10/05/2011. Publicada no DJe de 30/10/2014.

### 3. TÉCNICA LEGISLATIVA E A IMPERATIVIDADE DA LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

#### 3.1 Considerações iniciais

Este terceiro e último capítulo inicia sua abordagem com considerações relativas à noção doutrinária de *técnica legislativa*, para delimitar, em linhas gerais, seu âmbito temático. Após o propedêutico direcionamento das disposições para o escopo central do estudo, tomará relevo a indispensabilidade, para o Estado de Direito, da construção de uma ordem normativa com as devidas *qualidade* e *sistematicidade*. Dessa preocupação, expressa pelo Constituinte originário no parágrafo único do art. 59 da Carta Magna, derivaram a motivação e a necessidade para a concepção da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

Por termo, abordaremos especificamente essa lei complementar, detalhando-lhe o objeto, o polo passivo e o posicionamento na organização normativa da Federação. Em seguida, para que sejam traçadas as devidas considerações críticas e posteriores conclusões sobre seu âmbito de aplicação, utilizar-se-á, como preceito analítico e recurso argumentativo, o paradigma conceitual, teórico e dogmático pormenorizado nos capítulos anteriores.

#### 3.2 A Técnica Legislativa

##### 3.2.1 Aspectos conceituais

Menelick de Carvalho Neto, ao prefaciar a obra de Natália de Miranda Freire, afirma que “a complexidade constitutiva e a mutabilidade intrínsecas à sociedade moderna determinaram a necessidade de mediação textual de seu Direito [...]”<sup>1</sup>, de maneira a equalizar a estabilidade e a previsibilidade necessárias para a manutenção da ordem social com a devida flexibilidade e abrigo de releituras imprescindíveis à atualização e à evolução do Direito.

As leis cumprem, no Estado Democrático de Direito, encargos de absoluta importância como: 1) a *integração* (compensação das diferenças políticas que compõem a vontade estatal); 2) a *planificação* (instrumento de estruturação organizacional do Estado); 3) a *proteção* (salvaguarda da liberdade contra o arbítrio); 4) a *regulação* (instituição de modelos de conduta); e 5) a *inovação* (alteração na ordem jurídica e social)<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> FREIRE, Natália de Miranda. **Técnica Legislativa**: comentários à Lei Complementar n. 95/98, com alterações introduzidas pela Lei Complementar n. 107/01. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. XIX.

<sup>2</sup> MENDES, Gilmar Ferreira. **Questões Fundamentais de Técnica Legislativa**. In: *Ajuris*, v. 18, n. 53, p. 114-138, nov. 1991, p. 116-117.

Além dessas incumbências, a ordem constitucional atribui também à lei o papel de regular os direitos e as garantias fundamentais. É somente por meio dela que o Estado pode regular o exercício da liberdade dos cidadãos e empenhar-se na concretização do convívio social harmônico e do pleno usufruto de direitos. Para Gilmar Ferreira Mendes,

As normas jurídicas cumprem, no Estado de Direito, a nobre tarefa de concretizar a Constituição. Elas devem criar os fundamentos de justiça e segurança, que assegurem um desenvolvimento social e harmônico dentro de um contexto de paz e liberdade.<sup>3</sup>

As leis, por serem atos jurídicos, contêm declaração de vontade apta a gerar efeitos no universo do Direito<sup>4</sup>. Sua elaboração é atividade de racionalização da vontade política intrínseca à decisão que veicula, exteriorizada pelos órgãos democráticos representativos. Acerca do tema, Kildare Gonçalves Carvalho, afirma:

Toda lei encerra, por outro lado, um conteúdo resultante de um conjunto de decisões políticas e jurídicas tomadas sobre a questão de que se trata. Assim, o redator das leis, ou o técnico legislativo, é aquele que verte no texto escrito as decisões das quais não é o autor, mas apenas do texto que as expressa.<sup>5</sup>

As leis convertidas em documentação escrita possuem inegável importância nas comunidades filiadas à tradição da *civil law*, mas não se restringem a esses povos. Até mesmo em sociedades adotantes do sistema da *common law*, tem se observado uma crescente escrituração do Direito<sup>6</sup>, para além da vinculação operada pelos precedentes das cortes superiores em relação à atuação das demais instâncias judiciárias.

Seja como for, tanto no âmbito da *civil law*, quanto no da *common law* – em vista da contemporânea tendência ao sincretismo sistêmico<sup>7</sup> –, a qualidade do texto normativo, em especial o legislativo, é de fundamental importância para o pleno exercício de direitos e para o próprio cumprimento das leis.

Ainda segundo Carvalho, essa condição qualificada toma especial relevo quanto ao **ato legislativo** (que José Héctor Meehan chama de “declaração unilateral da vontade estatal

---

<sup>3</sup> Ibidem, p. 116.

<sup>4</sup> DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 471.

<sup>5</sup> CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 2ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001, p. 35.

<sup>6</sup> Observa-se atualmente, nos países filados à *common law*, uma crescente tendência da escrituração dos costumes e da jurisprudência. Nos Estados Unidos, esse fenômeno de “escrituração do Direito”, chamado por Guido Calabresi de *Era dos Estatutos*, tem elevado as leis escritas à condição de fonte primária do direito (IMWINKELREID, Edward J. A more modest proposal than “A Common Law for the Age of Statutes”: greater reliance in statutory interpretation on the concept of interpretative intention. *In: Albany Law Review*. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=684251>. Acesso em 08/11/2016).

<sup>7</sup> DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. Trad. Hermínio A. Carvalho. 4ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002, p. 160-161.

expressa e exteriorizada por escrito, que dispõe sobre a criação, modificação ou extinção das normas jurídicas, abstratamente gerais”<sup>8</sup>),

[...] mesmo porque qualquer intervenção do Poder Político na esfera das liberdades humanas deve ser precedida de regras claras e definidas – e o controle da legalidade da ação administrativa, o que concorre para a maior segurança jurídica da vida coletiva.<sup>9</sup>

O texto normativo constitui fonte primária do Direito legislado. É o ponto de partida (embora não seja o de chegada) do processo hermenêutico, o qual acarreta a construção do próprio Direito. Este não se resume ao texto, mas se concebe a partir de sua interpretação e aplicação.

O texto legal determina o limite da atividade hermenêutica, a qual transforma a lei “[...] em direito interpretado/aplicado, ou seja, a *verba legis* em *sententia legis* – caminhando do geral e abstrato da lei ao singular e concreto da prestação jurisdicional, a fim de realizar a justiça no sentido material, que é dar a cada um o que for seu”<sup>10</sup>. Depreende-se do processo constitutivo que a responsabilidade sobre o Direito criado não é imputada apenas ao elaborador do texto normativo, mas dela o redator não se exime.

É imprescindível que as disposições legais sejam inteligíveis aos seus destinatários, em decorrência do aspecto comunicativo inerente às normas. Sem as entender, seus destinatários não as podem cumprir e tampouco ser exigidos.

A respeito da técnica legislativa, por seu turno, “[...] não se objetiva examinar a interpretação ou a aplicação das leis, mas sua elaboração: trata-se, pois, de engenharia social, arquitetura da lei e não dogmática jurídica [...]”<sup>11</sup>. Ela extrai sua importância da necessidade de um ordenamento jurídico preciso, coeso, claro e inteligível, capaz de transmitir, com a devida coerência, qual conduta social está sendo regulada, e de que maneira. É um saber operacional imprescindível para o exercício da função pública de legislar, destinado a orientar a feitura de textos legais.

A técnica legislativa guarda íntima relação com o processo legislativo. É no seu decorrer, a propósito, que a técnica legislativa encontra sua finalidade: a elaboração de textos que, ao se converterem em normas vigentes, possam ser entendidos e aplicados em consonância

<sup>8</sup> MEEHAN José Héctor. *Teoría y Técnica Legislativas*. Buenos Aires: Depalma, 1976, p. 32.

<sup>9</sup> CARVALHO, op. cit., p. 23.

<sup>10</sup> COELHO, Inocêncio Mártires. **Ativismo ou Criação Judicial do Direito?** Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/ativismo-judicial-ou-criacao-judicial-do-direito>. Acesso em 14 de novembro de 2016.

<sup>11</sup> CARVALHO, op. cit., p. 15.

com a decisão política neles inscrita. Assim, no decorrer do processo, a decisão política de inovar o ordenamento jurídico encontra balizas formais a serem obedecidas no processo de conversão em texto normativo.

José Alfredo de Oliveira Baracho destaca a relevância da técnica legislativa:

A racionalização e modernização da técnica legislativa mostram-se como imperativos da política legislativa contemporânea. A proliferação de uma legislação improvisada, contraditória, confusa e fragmentária, leva-nos a diversas reflexões sobre o tema. O processo de legislar deve evitar a improvisação ou a existência de leis ou normas, qualquer que seja a categoria, não fundamentada. A pletora legislativa, em parte justificável, pela ampliação das atividades estatais, não deve ser improvisada.<sup>12</sup>

É tradicional a analogia entre a redação das leis e a conjunção da engenharia civil com a arquitetura<sup>13</sup>. Se uma lei fosse comparada a um edifício, legislar seria a ação de reformar o ordenamento jurídico. Metaforicamente, o legislador decidiria quais materiais e ferramentas deveriam se utilizar e qual modelo estrutural deveria se adotar, a fim de alcançar os resultados pelo cliente. Concomitante à preocupação relativa à estrutura a ser concebida, a forma da lei seria comparada ao modelo arquitetônico implementado ao projeto. O legislador deve considerar a conformidade harmônica da norma ao restante do ordenamento vigente, e sua aptidão para transmitir a mensagem desejada.

Para Reed Dickerson, forma e conteúdo da norma são aspectos inseparáveis:

O importante na redação da lei é dizer o que se quer com precisão, coesão, clareza e concisão. A substância precede a norma, mas as duas vão juntas. A forma é importante para a substância, porque a ambiguidade e a expressão confusa comprometem os objetivos da legislação. A substância e a disposição interessam à forma, pois nenhuma simplificação de linguagem é capaz de tornar clara uma lei concebida de maneira confusa. Clareza e simplicidade começam com o pensamento certo e terminam com a expressão certa.<sup>14</sup>

A respeito do conceito de “técnica legislativa”, Kildare Gonçalves Carvalho anuncia:

A técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a tomá-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.

<sup>12</sup> BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral dos Atos Parlamentares**. In: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, ano 21, n. 81, p. 259-322, jan./mar., 1984, p. 270.

<sup>13</sup> DICKERSON, Reed. **A Arte de Redigir Leis**. Tradução de Paulo de Castro Moreira da Silva. Rio de Janeiro: Forense, 1965, p. 35-36.

<sup>14</sup> *Ibidem*, p. 37.

O autor afirma, ainda, que a técnica legislativa abrange a fase “pré-natal do Direito, no momento genético das normas, ao contrário da dogmática jurídica que se situa na sua fase pós-natal”<sup>15</sup>. Não reconhece, contudo, seu abrangimento no âmbito da ciência do Direito:

A técnica não é, assim, elemento constitutivo do Direito; a técnica não cria o Direito, que surge de suas fontes. O técnico do Direito trabalha com o conhecido.

A ciência do Direito tem um domínio, uma finalidade distinta da técnica do Direito. Ela não procura o meio, ao contrário da técnica, mas o conhecimento consciente e reflexivo dos pressupostos de fato, do dado, a origem, a natureza, a vida e o fim da norma ou instituição.

Pondere-se, ainda, que é difícil situar a técnica legislativa até mesmo como a parte prática da ciência do Direito, uma vez que, apesar de atender ao conteúdo dessa ciência, suas regras levam em conta aspectos sociológicos e psicológicos, os preceitos da gramática e as conclusões de tantas outras disciplinas, em suas manifestações tanto teóricas quanto práticas.<sup>16</sup>

Diverge desse entendimento Natália de Miranda Freire, por entender que “a técnica legislativa não se caracteriza tão-só como arte ou como técnica, mas, transcendendo os limites empíricos da mera redação de textos legais ou regulamentares, é erigida em objeto da Ciência do Direito”<sup>17</sup>. A autora faz referência ao conceito postulado por Hésio Fernandes Pinheiro, para quem a técnica legislativa é “a aplicação do método jurídico à elaboração da lei”. Para Pinheiro, a técnica legislativa, compreendida *lato sensu*:

[...] envolve todo o processo evolutivo de elaboração das leis, isto é, desde a verificação da necessidade de legislar para um determinado caso, até o momento em que a lei é dada ao conhecimento geral.

A técnica legislativa, pois, abrange em seu conceito não só as fases de iniciativa, elaboração, discussão, sanção, promulgação e publicação da lei, mas também se manifesta em todas as operações que em qualquer dessas etapas se verificam.<sup>18</sup>

Para Vicente Ráo, a ciência do Direito e sua técnica distinguem-se:

A Ciência do Direito investiga, particularizadamente, os fatos e fenômenos jurídicos, apura a sua uniformidade e dela infere as leis que disciplinam estes fatos e fenômenos.

[...]

A Técnica do Direito designa um conjunto de regras destinadas a disciplinar a linguagem própria do direito (tecnologia jurídica), o destaque dos fatos ou fenômenos incidentes na esfera do direito (técnica da investigação), a elaboração ou o reconhecimento das normas jurídicas (técnica legislativa) e a adaptação efetiva destas normas aos casos concretos (técnica da aplicação).<sup>19</sup>

<sup>15</sup> CARVALHO, op. cit. p. 33.

<sup>16</sup> CARVALHO, 2007, p. 80-81

<sup>17</sup> FREIRE, Natália de Miranda, op. cit., p.8.

<sup>18</sup> PINHEIRO, Hésio Kléber Fernandes, **Técnica Legislativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962, p. 15.

<sup>19</sup> RAÓ, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**. V. 1, t. 1. São Paulo: Resenha Universitária, 1976, p. 35-36.

Ainda que não adentremos no dissenso epistemológico acerca do pertencimento da técnica legislativa à ciência do Direito, cumpre-nos considerar que, no que concerne à proposta investigativa sobre a Lei Complementar nº 95, de 1998, aparenta-se razoável a afirmação de que sua análise seja objeto da ciência jurídica de modo consensual.

Por termo, filiamo-nos às considerações de Jorge José da Costa, que delimita a seguinte distinção quanto aos sentidos da denominada “técnica legislativa”:

De nossa parte, observamos que o conceito de técnica legislativa comporta dois sentidos, um amplo e outro restrito.

A técnica legislativa, em sentido estrito, é o conjunto das regras de redação que deverão ser observadas na elaboração de um texto legal.

A técnica legislativa, em sentido amplo, não se circunscreve apenas a traçar regras de como bem redigir uma lei, mas também a descrever um método de trabalho de elaboração legislativa.<sup>20</sup>

### 3.2.2 A precaução quanto à qualidade e à sistematização das leis

A averiguação da necessidade de edição de uma lei e a decisão de reformar o ordenamento vigente levam à cautela subsequente quanto à qualidade do novo diploma legal.

Outro aspecto relativo à redação das leis envolve a sua qualidade, que se manifesta na clareza semântica (adequado uso da linguagem ordinária) e na clareza normativa (expressão clara de sua condição de norma, de seu conteúdo e de sua vigência).<sup>21</sup>

O legislador deve agir com responsabilidade, proporcionalidade e sensatez, para formular uma legislação efetiva, eficaz e eficiente. Para esse fim, deve prezar pelo trabalho planejado e metódico, ao invés do improvisado e do imediatismo. Jorge José da Costa salienta os seguintes estágios da formulação de uma proposição:

1. Verificação da relação social a ser normatizada; 2. Verificação da possibilidade jurídica da matéria; 3. Pesquisa da legislação em vigor; 4. Pesquisa da jurisprudência; 5. Estudo da matéria; 6. Elaboração de anteprojeto; 7. Revisão do anteprojeto; 8. Redação final da proposição.<sup>22</sup>

Essa prudência ao formular uma proposta legislativa pretende dotar o resultado final do processo legislativo de maior qualidade, cuja compreensão tem duplo sentido: a qualidade da norma em si e a qualidade do texto que a transmite.

A **Legística** é o ramo do saber jurídico cuja preocupação é a de produzir conhecimento para corroborar com a faticidade e a qualidade das leis, subdividida em *material*

<sup>20</sup> COSTA, Jorge José da. **Técnica Legislativa: procedimentos e normas**. Rio de Janeiro: Destaque, 1994, p. 13.

<sup>21</sup> CARVALHO, 2001, p. 35.

<sup>22</sup> COSTA, op. cit., p. 21.

e *formal*. A primeira compete à norma em si (substância abstrata) e, de acordo com o entendimento de Fabiana de Menezes Soares, almeja:

[...] atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas (como por exemplo *check list*, modelização causal, reconstrução da cadeia de fontes) que permitam tanto realizar, diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor.<sup>23</sup>

A Legística Formal, por seu turno, cuida do texto e de sua capacidade de transmitir aos destinatários a essência normativa que acomoda, e “atua sobre a otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos”<sup>24</sup>. Essa acepção aproxima-se da técnica legislativa, porém com diretriz investigativa diversa: aquela estabelece um campo do conhecimento; esta trata de uma ordem de premissas operacionais.

Para Sonilton Fernandes Campos, a boa técnica legislativa reivindica, essencialmente, aptidão linguística:

Escrevendo de acordo com as regras gramaticais, conhecendo o sentido semântico das palavras, grafando direito, pontuando e acentuando corretamente (correção), evitaremos a incorreção tão frequente nos textos das leis; dispoendo os termos da oração em ordem direta, com o sujeito, o predicado, os complementos e os adjuntos em sucessão natural, não buscando termos ou expressões rebarbativas, gongóricas, de difícil entendimento (clareza), fugiremos à obscuridade assídua dos textos; discorrendo sobre os temas com parcimônia, em estilo enxuto e breve, evitaremos o emprego de adjetivos e pronomes não necessários, resumindo o pensamento em frases curtas (concisão), rechaçaremos a prolixidade, tão comum em alguns legisladores; legislando com coerência, não embaralhando as ideias ou misturando o tema central com a introdução ou estes com a conclusão e sendo fiéis ao tema proposto (harmonia), rejeitaremos a desarmonia imperante em muitos textos de lei; não repetindo frases alheias, a não ser nas transcrições, fugindo às frases feitas e às expressões estereotipadas, empregando toda a nossa personalidade ao que redigimos (originalidade), reprovaremos a vulgaridade, não poucas vezes presente nos textos legais.<sup>25</sup>

Vale dizer que as preocupações destinadas à elaboração de uma legislação de excelência devem permear todas as etapas do processo legislativo. Não se limita, dessarte, à mera feitura da versão inaugural das proposições.

<sup>23</sup> SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e Desenvolvimento**: a Qualidade da Lei no Quadro da Otimização de uma Melhor Legislação. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan/jul, 2007, p. 125.

<sup>24</sup> *Ibidem* loc. cit.

<sup>25</sup> CAMPOS, Sonilton Fernandes. **A Linguagem dos Textos Legais**. *Ciclo de debates sobre a linguagem dos textos legais*. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, p. 264.

A técnica legislativa, pois, abrange em seu conceito não só as fases de iniciativa, elaboração, discussão, sanção, promulgação e publicação da lei, mas também se manifesta em todas as operações que em qualquer dessas etapas se verificam.<sup>26</sup>

Refere-se, portanto, a quaisquer interferências – emendas, destaques, vetos etc. – no decorrer da apreciação da matéria pelos órgãos legiferantes. Faz-se alusão aos vetos em atenção ao fato de que compõem a fase constitutiva<sup>27</sup> do processo legislativo.

A precaução acerca da qualidade tomou especial relevo no texto da Constituição Federal, considerando que, como ressaltamos na Seção 2 deste trabalho, o parágrafo único de seu art. 59 determinou a edição de lei complementar para dispor sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Trata-se, como vimos, da Lei Complementar nº 95, de 1998.

A aplicação dessa lei é instrumentalizada por meio dos procedimentos internos adotados pelas Casas Legislativas para o exame e o aperfeiçoamento das proposições (aludidos na Seção 2.2.4), a fim de adequá-las às orientações da melhor técnica legislativa durante sua tramitação.

O RICD atribui à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no inciso VI do art. 32, o exame dos “aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa de projetos, emendas ou substitutivos sujeitos à apreciação da Câmara ou de suas Comissões”. Segundo o inciso III do art. 53, esses aspectos compõem o exame de admissibilidade das matérias, prévio à apreciação de seu mérito.

No Senado, o RISF também delegou à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania a incumbência de “opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade das matérias que lhe forem submetidas” (art. 101, I, primeira parte). Note que o termo “técnica legislativa” não está expresso no disposto; estaria, entretanto, incluso, em certos aspectos (exigência de clareza, coerência, sistematicidade, logicidade), no exame de juridicidade<sup>28</sup>.

Por fim, podemos destacar, no âmbito do Poder Executivo Federal, o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que *estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de*

<sup>26</sup> CARVALHO, op. cit., p. 33.

<sup>27</sup> O processo legislativo pode ser subdividido nas seguintes fases: 1) *preliminar* (abrange a iniciativa); 2) *constitutiva* (abrange a deliberação legislativa – discussão e votação e executiva – sanção ou veto); e 3) *complementar* (compreende promulgação e publicação) (BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. Elaboração de Gilmar Ferreira Mendes *et al.* Brasília: Presidência da República, 2002, p. 105; TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016, p. 50).

<sup>28</sup> OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151), p. 69. Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014.

*projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.* O decreto regulamentou, no âmbito da administração pública federal, a fiel execução da Lei Complementar nº 95, de 1998.

### **3.3 A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998**

#### **3.3.1 Objeto**

A Lei Complementar nº 95, de 1998, pretendeu dar normatividade a regras, convenções e lições da técnica legislativa, alçando-as à condição de normas jurídicas. Incorporou, no universo do Direito positivo, parcela de preceitos de ordem instrumental e doutrinária.

Em cumprimento às suas próprias disposições relativas à estrutura das leis (art. 3º, I), determinou seu objeto no *caput* do art. 1º: “a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar”.

A lei faz alusão, primeiramente, à **elaboração** das leis. O termo de origem latina “elaborar”, procedente de *elaborare*, segundo o dicionarista Laurelino Freire<sup>29</sup>, faz alusão a: 1) preparar ou arranjar, a pouco em pouco, com trabalho; 2) formar, organizar; 3) dispor as partes de; 4) dar combinação especial; 5) tornar assimilável; e 6) modificar. Inaplicável ao tópico a sexta acepção, já que equivaleria a ‘alterar’.

Note-se que a norma faz expressa distinção entre “elaboração” e “redação”. Após suas disposições preliminares (arts. 1º e 2º), o Capítulo II – intitulado “Das Técnicas de Elaboração, Redação e Alteração das Leis” – dispõe sobre a estruturação (art. 3º a 9º) e a articulação das leis (art. 10).

Constata-se que a conotação desejada pelo legislador, quanto à atividade de elaborar uma lei, prévia à transcrição, é a tarefa de formação, preparo e estruturação de ideias, o esforço intelectual de organização e de articulação dos elementos imateriais que integrarão a substância da norma. Essa interpretação converge para o significado do termo assinalado por Maria Helena Diniz, à luz da Filosofia do Direito:

ELABORAÇÃO. 1. **Filosofia do direito.** Conjunto de operações para transformação dos dados imediatos que constituem a matéria do conhecimento. Tais operações são: juízo, raciocínio, associação de ideias, atenção etc.<sup>30</sup>

<sup>29</sup> FREIRE, Laudelino (org). Verbete “elaborar”. In: **Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa**. Volume III (E-I). Rio de Janeiro: A Noite, 1939/1940, p. 2036.

<sup>30</sup> DINIZ, Maria Helena. **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 279.

A redação – do latim *Redactio* – “1. Ato ou efeito de redigir. 2. Modo de redigir”<sup>31</sup> –, mister de reproduzir o conteúdo intelectual elaborado via linguagem escrita, recebe alusão no art. 11, *in verbis*:

**Art. 11.** As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

.....

II - para a obtenção de precisão:

.....

III - para a obtenção de ordem lógica:

.....

Esse dispositivo congrega inúmeras orientações a serem observadas na escrita do texto normativo, enaltecendo a busca pela inteligibilidade (clareza), pela qualidade (precisão) e pela manutenção de uma composição encadeada de preceitos (ordem lógica).

O art. 12, por sua vez, regula a **alteração** das leis, ao enumerar as formas como as modificações devem ser feitas: 1) mediante reprodução integral de novo texto (quando a mudança for ‘considerável’); 2) mediante revogação parcial; e 3) mediante substituições ou acréscimos de dispositivos<sup>32</sup>, nos demais casos.

Na primeira hipótese, delega-se ao legislador a tarefa de arbitrar a dimensão da alteração que se propõe, e a decidir se seria conveniente a revogação integral da lei, substituindo-a por uma nova. Nos demais casos, as mudanças consubstanciarão mudanças específicas na legislação, mediante a supressão, a modificação ou o acréscimo de dispositivos.

Modificações na lei podem ter objetivos diversos: as **retificações** pretendem corrigir erros materiais detectados a partir de sua emissão ou de sua aplicação, mas sem mudar substancialmente a matéria versada; a **aclaração** busca o aperfeiçoamento do texto para torná-lo mais preciso, redefinindo sua essência; cabem às **reformas** a mutação da substância da lei, o saneamento de limitações fundamentais de eficácia da norma, a ampliação ou restrição seus efeitos ou sua substituição<sup>33</sup>.

<sup>31</sup> FREIRE, Laudelino (org). verbete “redação”. In: **Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa**. Volume V (Q-Z). Rio de Janeiro: A Noite, 1939/1940, p, 4336.

<sup>32</sup> Segundo o parágrafo único do art. 12 da LC nº 95, de 1998, “o termo ‘dispositivo’ mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens”.

<sup>33</sup> FREIRE, Natália de Miranda, op. cit., p. 84-85.

Por fim, a **consolidação** (dirigida pelos arts. 13 a 17) constitui a análise, a seleção, o agrupamento e a integração, num corpo textual, de leis pertinentes a uma mesma matéria, com a intenção de facilitar a consulta da legislação tanto por particulares como por agentes públicos. Sua construção permite modificações textuais nas leis consolidadas (renumerações, reordenamentos, reagrupamentos, padronização de termos, atualização de valores, supressão de dispositivos revogados ou declarados inconstitucionais etc.). Limita-se, porém, à sistematização formal de leis já em vigor, sem alterações materiais. Sua pretensão não é modificar o mérito dos textos reunidos, tarefa a ser desempenhada por via de reformas.

A consolidação é uma alternativa útil ao legislador, nas seguintes condições: a) quando é urgente a necessidade de organização do Direito vigente, pois o seu preparo é mais rápido do que o de um código; b) como etapa preparatória à elaboração de um código. No século XIX, este último procedimento foi adotado em nosso país, com a Consolidação das Leis Civis, elaborada pelo famoso jurista Teixeira de Freitas.<sup>34</sup>

A **codificação**, por sua vez, prevista no caput do art. 13, distingue-se quanto à inovação, já que pressupõe o reexame da substância, para a criação de uma nova ordem normativa, registrada em um texto unificado que pretende, da maneira mais completa possível, discorrer sobre um ramo do Direito. É um fenômeno de maior complexidade do que a mera reunião de leis vigentes, com reflexões mais profundas, motivadas pela constatação de problemas de ordem social que demandam soluções modernizantes. Paulo Nader, sobre a codificação, considera:

A elaboração de um código não é tarefa de agrupamento de disposições já existentes em várias fontes. Não é um trabalho apenas de natureza prática. Implica sempre a atualização científica do Direito. O legislador deve basear-se nos costumes, conservar as normas necessárias, mas atuar com liberdade para **innovar**, introduzir **novos institutos** ditados pelo avanço social. A elaboração do código é obra de **modernização** do Direito, de adoção dos princípios novos formulados pela Ciência do Direito.<sup>35</sup>

Entre *codificação* e *consolidação*, persiste a semelhança de que buscam a organicidade e sistematicidade estrutural, ao condensar o Direito positivado. Contudo, “enquanto o código introduz inovações e é um campo sistematizado, a consolidação limita-se a reunir as normas já existentes e não apresenta, geralmente, rigor lógico”<sup>36</sup>.

Exemplos históricos da tendência à organização de documentos normativos, ainda que rudimentarmente, verificam-se no Código de Hamurabi (séc. XX a.C.), na Legislação Mosaica (séc. XII a.C.), na Lei das Doze Tábuas (séc. V a.C.), no Código de Manu (séc. II a.C.)

<sup>34</sup> NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito**. 36ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014, p. 214.

<sup>35</sup> *Ibidem*, p. 213 (grifos nossos).

<sup>36</sup> *Ibidem*, p. 214.

e no Alcorão (séc. VII d.C)<sup>37</sup>. Posteriormente, na Era das Codificações, o esforço unificador e racionalizante do Direito moderno deu origem ao Código Civil da Prússia (1794), ao Código Napoleônico (1804) e ao Código Civil da Áustria (1812).<sup>38</sup>

### 3.3.2 Polo passivo

O discurso normativo intrínseco à LC nº 95, de 1998, possui a peculiaridade de se dirigir ao próprio legislador. A um só turno, seu emissor é, também, sujeito paciente do comando expresso. A atividade legislativa é monopólio do poder público, e o exercício cabe aos próprios emissores das leis.

A figura intangível do legislador é “diluída” no conjunto dos agentes políticos que atuam no processo legislativo. Parlamentares, comissões das Casas Legislativas, o Presidente da República, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios, o Procurador-Geral da República e os cidadãos, na iniciativa popular de leis, são conjuntamente responsáveis pela confecção das leis.

Contudo, excetuados os Parlamentares e o Presidente da República, essas autoridades participam do processo legislativo tão somente na fase de iniciativa das leis formais, e, no caso das autoridades judiciárias<sup>39</sup> e do Ministério Público<sup>40</sup>, apenas em casos excepcionais. O processo legislativo ocorre, predominantemente, no âmbito das Casas Legislativas. Além disso, ainda que o veto presidencial seja decisão sobre a substância da lei, seu exercício é limitado à negativa de dispositivos ou ao texto normativo completo, e não permite modificações nos projetos já aprovados pelo Congresso Nacional. A LC nº 95, de 1998, por dedução lógica, dirige-se às autoridades autoras das proposições e, primordialmente, à atuação dos deputados e senadores na fase constitutiva do processo legislativo.

Isso posto, verifica-se que as normas jurídicas atinentes à técnica legislativa têm como destino primordial a atuação parlamentar. É nas Casas Legislativas que o texto normativo é, na prática, amplamente forjado – analisado, emendado e submetido à extensa deliberação. Mesmo que os projetos de autoria externa ao Poder Legislativo não observem a melhor técnica,

---

<sup>37</sup> Ibidem, p. 214-217

<sup>38</sup> Ibidem, p. 217-219.

<sup>39</sup> Segundo a Constituição, é de competência privativa do Poder Judiciário a iniciativa de lei sobre: 1) pelo STF, lei complementar que disponha sobre o Estatuto da Magistratura, conforme o art. 93; 2) pelos tribunais, lei para a criação de novas varas judiciárias, segundo o art. 96, I, *d*; e 3) pelo STF, Tribunais Superiores e Tribunais de Justiça, perante o Poder Legislativo respectivo, as medidas previstas no art. 96, II.

<sup>40</sup> São de iniciativa privativa dos órgãos do Ministério Público, segundo a Constituição, as leis que dispõem: 1) criação e extinção de seus cargos e serviços, política remuneratória, planos de carreira, organização e funcionamento (art. 127, § 2º); e 2) organização, atribuições e estatuto, na forma de lei complementar de autoria facultada aos Procuradores-Gerais da República e dos Estados (art. 128, § 5º).

os institutos de controle preventivo de juridicidade das normas estão à disposição dos congressistas para aperfeiçoamentos no texto normativo.

### 3.3.3 Enquadramento na distribuição espacial do poder

A Constituição Federal outorga, na repartição orgânica de competências, ao Congresso Nacional, cumulativamente, duplo papel de legislador ordinário: atribui-lhe tanto a tarefa de representar toda a República brasileira (pessoa jurídica de direito público internacional, dotada de soberania) como a União (ente de direito público interno, dotado meramente de autonomia e situada em paridade hierárquica diante dos demais entes federados – Estados, Distrito Federal e municípios).

Essa dupla tarefa confere distinção fundamental, por vezes de difícil distinção (visto que o órgão emanante é o mesmo) entre as *leis nacionais* – direcionadas a todos os brasileiros – e as *leis federais* – destinadas à circunscrição da União como ente federado.

De acordo com Geraldo Ataliba, são de caráter nacional:

[...] leis que não se circunscrevem ao âmbito de qualquer pessoa política, mas os transcendem aos três. Não se confundem com a lei federal, estadual ou municipal e têm seu campo próprio e específico, excludente das outras três e reciprocamente. Quer dizer, da mesma forma que dominam o próprio campo constitucional, em caráter privativo, prevalecendo – em razão da delimitação constitucional, e não de hierarquia – sobre tentativas das demais leis de lhes invadir esta faixa, não podem estender-se validamente aos objetos próprios da legislação federal, estadual e municipal.<sup>41</sup>

São dessa espécie, por exemplo, a Lei nº 5.172, de 25 de outubro de 1966 (Código Tributário Nacional), e a Lei Complementar nº 35, de 14 de março de 1979 (Lei Orgânica da Magistratura).

As leis federais, por sua vez, dirigem-se estritamente à circunscrição da União e a seus administrados, dispondo sobre sua organização, suas atribuições ou sobre seus bens. Por exemplo, possuem caráter federal a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990 (regime jurídico dos servidores públicos civis da União), e a Lei nº 4.506, de 30 de novembro de 1964 (que dispõe sobre o Imposto de Renda).

Os arts. 59 a 69 da Carta Magna dispõem sobre o processo legislativo em âmbito federal, cuja reprodução simétrica é de natureza vinculante para as Constituições Estaduais e Leis Orgânicas do Distrito Federal e dos municípios. A Lei Complementar nº 95, de 1998, não incide limitadamente em âmbito esfera federal: vincula, igualmente, a feitura das espécies

---

<sup>41</sup> ATALIBA, Geraldo. **Regime Constitucional e Leis Nacionais e Federais**. In: Revista de Direito Público: RT, Ano XIII, nº 53-54, p. 58-76, jan./jun. 1980, p. 61-62.

normativas primárias nos demais níveis da Federação. Confere-se-lhe, por conseguinte, notadamente o referido caráter nacional.

### 3.3.4 Âmbito de aplicação

#### 3.3.4.1 Extensão às espécies normativas

Concomitante ao anúncio do objeto da lei, o *caput* do art. 1º determinou seu âmbito de aplicação: as leis (leis complementares, ordinárias e delegadas), em correspondência literal ao texto constitucional.

Em acréscimo, dispõe o parágrafo único do art. 1º:

**Art.1º** .....

*Parágrafo único.* As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

A lei, desse modo, aplica-se de forma plena a todas as normas jurídicas primárias (exceto os decretos autônomos), e de forma subsidiária aos decretos executivos (autônomos e regulamentares) e atos normativos infralegais de autoria do Poder Executivo.

Note-se que a Constituição limitou-se, na redação do parágrafo único do art. 59, a reservar à legislação complementar a disposição sobre a “[...] elaboração, redação, alteração e consolidação das **leis**”. Pode-se considerar que o legislador, ao redigir o parágrafo único do art. 1º da lei, optou por ampliar seu escopo para além do previsto no texto constitucional.

Ainda que seja considerada oportuna a aplicação da reserva temática da referida lei complementar para alcançar as medidas provisórias e os demais atos normativos previstos no art. 59 da Constituição da República, adotamos o entendimento de Natália Gonçalves Freire quanto aos **decretos e demais atos executivos**, no sentido de que seja “exorbitante do âmbito de aplicação atribuído à modalidade legislativa prevista no parágrafo único do art. 59 da Constituição da República, devendo a lei, nesse ponto, ser tida como de natureza ordinária”<sup>42</sup>.

#### 3.3.4.2 Incidência sobre as proposições

Em nexa com a dogmática teórica adotada, entendemos a Lei Complementar nº 95, de 1998, possui os atributos que lhe conferem plena normatividade e natureza de lei material: **inovação** (modernização da ordem jurídica para dispor sobre novas obrigações ao legislador), **generalidade** (pois institui dever de cumprimento a todos os agentes políticos propositores de norma primária), **abstração** (vincula a produção de qualquer norma jurídica constante do seu

<sup>42</sup> FREIRE, Natália de Miranda, op. cit., p. 91.

âmbito de aplicação), **imperatividade** (configura uma orientação impositiva) e **coercibilidade** (desfruta de mecanismos capazes de impor sua execução).

No decorrer do processo legislativo, suas disposições cumprem a função de norma-prescrição, por configurarem verdadeiros discursos imperativos sobre a atuação dos agentes políticos. A lei assume, tipicamente, o caráter comanditário de vontade impessoal, orientando condutas e assumindo o vulto de norma-parâmetro para o controle preventivo de juridicidade *stricto sensu*, de maneira que eventuais vícios de técnica legislativa possam motivar retificações, por via de emendas, ou até mesmo a rejeição de matéria em casos mais severos, por determinação dos órgãos legislativos incumbidos da análise das matérias.

Os institutos situados na esfera do controle preventivo das normas dedicam amplos meios para que as orientações constantes da LC nº 95, de 1998, sejam aplicadas às proposições. Constituem instrumentos coercitivos que operacionalizam a fiel execução da lei, por viabilizarem, na execução do controle *ex ante* das normas, a manutenção pela boa técnica legislativa do pósterio ato normativo.

Incide aquela lei, ainda, sobre as propostas de emenda à constituição, meras proposições que são, não revestidas de *status* constitucional. Por essa razão, tais matérias estão submetidas, de maneira idêntica às demais espécies legislativas, às disposições da lei complementar.

Por fim, semelhante declaração é possível ao se tratar de normas primárias editadas unipessoalmente pelo Presidente da República (leis delegadas – após a devida edição de resolução delegatória – e medidas provisórias): o chefe do Poder Executivo, ao redigir o ato jurídico normativo, está submetido igualmente aos congressistas, à obrigação legal imposta pela LC nº 95, de 1998.

#### 3.3.4.3 Incidência sobre as normas jurídicas

Se a imposição da Lei Complementar nº 95, de 1998, em momento prévio à existência da norma, encontra meios que lhe conferem *imperatividade* (exigência de cumprimento) e *coercibilidade* (aparato de controle), constatação diversa há de ser feita para sua aplicação após a edição dos atos normativos.

Como explicitado, o modelo vigente de controle das normas postas não apresenta institutos regulares de declaração de invalidade de espécie normativa primária em virtude de injuridicidade estrita (que envolve certos aspectos da técnica legislativa) ou de ilegalidade por inobservância a outro ato normativo primário. Torna-se inexecutável, por conseguinte, eleger a Lei Complementar nº 95, de 98, como norma-parâmetro para se averiguar a validade, em caráter repressivo, dos atos catalogados no art. 59 da Constituição Federal.

Uma primeira consideração acerca da exigência de cumprimento da referida lei diz respeito à interpretação do parágrafo único de seu art. 1º:

**Art. 1º** .....

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e **demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal**, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo. (grifo nosso)

A aceção extraída de uma leitura literal da expressão destacada levaria ao entendimento de que sua incidência recai sobre todos atos normativos previstos no dispositivo constitucional, inclusive as emendas à Constituição. A pretensão da lei, no entanto, não se configura nesse sentido. As ECs a despeito de comporem igualmente o rol do art. 59 da CF, diferem-se por não resultarem do exercício ordinário do poder legiferante outorgado ao Congresso Nacional. São manifestações do poder constituinte reformador – atribuição cumulada pelo Parlamento –, cujo exercício gera normas dotadas da supremacia constitucional típica da Carta Magna que passam a compor.

Seria inconcebível considerar que, a despeito da inegável relação de subordinação hierárquica de uma lei complementar perante norma constitucional, a primeira pudesse ser aplicada como critério de validade, ainda que somente quanto a aspectos de juridicidade formal, a outra de *status* hierárquico mais elevado. Eventual vício em emenda à Constituição somente se configura em razão da violação de limites materiais e formais impostos ao poder reformador pelo Constituinte originário.

Ressalva semelhante reside nos demais atos normativos primários pertencentes ao seu âmbito de aplicação. Apesar de as leis complementares não se situarem abaixo desses atos, tampouco é reconhecida sua superioridade. O que há são campos específicos de reserva de competência. Em atenção à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal<sup>43</sup>, que reconheceu a inexistência de hierarquia entre leis ordinárias e complementares, verifica-se inaplicável a LC nº 95, de 1998, sobre diplomas já existentes de mesma hierarquia, entendimento ratificado, inclusive, pela denotação de seu art. 18: “eventual inexistência formal de norma elaborada mediante **processo legislativo regular** não constitui escusa válida para o seu descumprimento” (grifo nosso).

<sup>43</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AI-Agr) nº 702.533/RJ**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 02/04/2013. Publicada no DJe de 25/04/2013.

Idem. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário (RE-ED) nº 348.605/SC**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgada em 06/12/2011. Publicada no DJe de 01/02/2012.

Ainda que a literalidade dos termos destacados, a vedação à escusa para descumprimento alcança, igualmente, as medidas provisórias e as leis delegadas. A despeito de não se submeterem ao processo legislativo convencional<sup>44</sup>, considerá-las sujeitas à exigibilidade por aspectos previstos em norma de estatuta *legal* seria reduzi-los ao patamar de *infralegalidade*. A esse fator, somar-se-ia um desequilíbrio na exigência de observância dos demais atos primários e das MPVs ou leis delegadas. Deve-se, por conseguinte, interpretar a locução “processo legislativo regular” como alusivo às exigências *constitucionais* e *supralegais* para a concepção da norma, e dirigir o emprego do art. 18, igualmente, às normas de *status legal*.

Visto que a controvérsia no ambiente da Suprema Corte foi dirimida no sentido de que as leis complementares e ordinárias possuem equidade hierárquica e que estão submetidas à distribuição de competência temática, a deliberação tratou apenas da sobreposição material, mas não alcançou a viabilidade de aplicação de uma lei que institua parâmetros formais a outros atos normativos primários.

No Direito comparado, podemos invocar exemplo díspar com relação à hierarquização de leis. A italiana *Legge n. 400, de 23 agosto 1988*, que “disciplina os negócios do Governo e a organização da Presidência do Conselho de Ministros” (tradução livre), dispõe de reconhecida supralegalidade, a ela se subordinando os demais atos legislativos. Dentre outras questões estruturantes das instâncias políticas, versa sobre o “poder normativo do governo” (*Capo III* – art. 13-bis - 17-bis). Especificamente, o disposto em seu art. 13-bis, acerca da “clareza dos textos legais”, aproxima-se da matéria tratada pela brasileira LC nº 95, de 98, porém com *status* hierárquico inegavelmente distinto, de modo a poder, pelo menos em tese, controlar a validade dos demais atos legislativos.

Em virtude de não haver entre nós, diferentemente do caso italiano, supremacia normativa da Lei Complementar nº 95, de 1998, em relação às demais espécies normativas listadas no art. 59 da CF, pode-se concluir que a norma sobre a técnica legislativa não encontra meios instrumentais para preservar seu caráter imperativo caso o resultado do processo legislativo represente violação de suas regras. Sua imperatividade e coercibilidade sobre atos já constituídos restringem-se aos diplomas *infralegais*.

Na hipótese de os meios preventivos de controle não garantirem a aplicação da citada lei durante a elaboração do ato normativo primário e, portanto, concretizar-se sua

---

<sup>44</sup> Para as medidas provisórias, os processos legislativos têm início após sua edição, concomitante com sua vigência. As leis delegadas, por sua vez, são precedidas do processo legislativo que origina a resolução do Congresso Nacional delegatória, mas são, também, criadas unilateralmente pelo chefe do Poder Executivo.

desobediência mediante a edição de ato legislativo viciado sob a ótica da juridicidade ou técnica legislativa, não há como se invocar a aplicação *a posteriori* da LC nº 95, de 1998, por sua insuficiência para o controle repressivo. Seu próprio art. 18, aliás, tutela a manutenção exigibilidade de lei eivada de vício dessa natureza. A coercibilidade repressiva verifica-se, para as espécies primárias, somente se alegada concorrente inconstitucionalidade.

Visto que questionamentos acerca de sua observância perpassam a seara da mera legalidade, torna-se o controle de normas sobre a técnica legislativa dependente do reconhecimento da inconstitucionalidade de atos normativos eivados de vícios formais. Sob essa ótica, incorrer-se-ia no erro de, na prática, ou elevar a lei ao patamar constitucional ou lhe negar imperatividade, reservando-a exclusivamente à Constituição.

Não obstante à literalidade da Constituição, bem como do próprio art. 1º da Lei Complementar nº 95, de 1998, que delimitam sua esfera de incidência à elaboração das “leis” e demais atos normativos, resta reconhecer as limitações inerentes à própria natureza desse diploma legal: seu caráter imperativo e coercitivo encontra contenção diante das normas primárias já produzidas, restringindo-se sua real aplicabilidade à etapa formuladora da legislação.

## CONCLUSÃO

Esta investigação dedicou-se a confrontar a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as propriedades distintas das normas jurídicas indicadas pela teoria da norma, cujas pressuposições constituíram o paradigma científico orientador da pesquisa, com a finalidade de avaliar sua natureza e estatura no ordenamento jurídico brasileiro. A exploração da doutrina, do Direito positivo e da jurisprudência viabilizou a construção do paradigma a partir do qual a análise foi desenvolvida.

A busca pela demarcação da esfera de aplicação dessa lei orientou-se, no ambiente da Teoria Geral do Direito, pela da verificação da possibilidade de contestação, inclusive na esfera judicial, de normas jurídicas editadas em desconformidade com a LC nº 95, de 1998. Para tanto, estabeleceram-se, inicialmente, duas hipóteses: 1) há limitações para aplicação da LC nº 95, de 1998, sobre as espécies normativas primárias em virtude da ausência de hierarquia nesse patamar de normas jurídicas; e 2) é inexecutável o controle repressivo das leis em decorrência de injuridicidade ou vício de técnica legislativa.

As conclusões depreendidas da investigação acerca do âmbito de incidência da lei em análise indicaram sua ampla natureza imperativa (caráter obrigatório de suas disposições) no momento **anterior** à constituição do ato legislativo. Até que seja convertida em lei, a proposição legislativa submete-se às prescrições legais referentes à juridicidade e à técnica legislativa, seja na fase de iniciativa (por atores internos ou externos ao Poder Legislativo), seja nas posteriores etapas do processo legislativo.

Eventuais inobservâncias à Lei Complementar nº 95, de 1998, ao se elaborarem propostas legislativas, ensejam a aplicação de instrumentos procedimentais para a retificação ou rejeição da matéria na etapa constitutiva de tramitação. Esses mecanismos, previstos no regimento interno das Casas Legislativas, configuram encorajamento ao fiel cumprimento da lei, conferindo-lhe coercibilidade, visto que há expectativa, bem como meios factíveis, de que ilegalidades sofram ajustamentos e se percebam, assim, pouco vantajosas.

As normas jurídicas já constituídas, porém, apresentam condição distinta. Ressalvadas as de nível *infralegais* (cujo *status* normativo enseja possível alegação de ilegalidade), não há incidência da LC nº 95, de 1998, sobre as normas após sua edição. Apesar da literalidade do texto constitucional, que reserva à lei complementar dispor “[...] sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” (CF, art. 59, parágrafo único), o intérprete deve considerar que o sentido dessa disposição reporta-se à norma *in faciendo*, e não à norma posta (numa espécie de autocontenção); ademais, o controle de juridicidade e técnica

legislativa coexiste com a sistemática de controle das normas instituída, também, pela Constituição Federal.

Os mecanismos de controle de juridicidade das normas não tornam possível a invalidação de espécie primária, em razão de as determinações estarem veiculadas em norma de semelhante status hierárquico na pirâmide kelseniana, como é o caso das disposições sobre juridicidade e técnica legislativa encerradas na Lei Complementar nº 95, de 1998. Todo o conjunto de normas legais subordina-se, apenas, ao controle exercido pelas normas de status *supralegal* e *constitucional* (atualmente entendidas no contexto do chamado “bloco de constitucionalidade”).

Desse modo, a ausência de hierarquia normativa entre a LC nº 95, de 1998, impõe limite para sua incidência: ela direciona-se às proposições (âmbito prévio à realização do ato legislativo) e a atos *infralegais* (previa ou sucessivamente à prática), mas não abarca normas jurídicas primárias já editadas. O texto constitucional deve ser interpretado, em conclusão, de maneira a considerar que o intuito da lei complementar prevista pelo parágrafo único do art. 59 consiste em controlar a elaboração, redação e alteração das **propostas** de lei. Acerca da consolidação, a LC nº 95, de 1998, intervém no ato consolidatório (em etapa, também, constitutiva), apesar de não configurar, por igual modo, parâmetro de controle incidente sobre as leis em compilação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Livros e Periódicos

- ATALIBA, Geraldo. Regime **Constitucional e Leis Nacionais e Federais**. *In*: Revista de Direito Público: RT, Ano XIII, nº 53-54, p. 58-76, jan./jun. 1980.
- BARACHO, José Alfredo de Oliveira. **Teoria Geral dos Atos Parlamentares**. *In*: Revista de Informação Legislativa. Brasília: Senado Federal, ano 21, n. 81, p. 259-322, jan/mar, 1984.
- BARRETO, Vicente de Paulo. Verbetes “Teoria Pura”. *In*: **Dicionário de Filosofia do Direito**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção do novo modelo**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.
- BOBBIO, Noberto. **Teoria da Norma Jurídica**. Tradução de Ariani Bueno Sudatti e Fernando Pavan Baptista. 5ª ed. São Paulo: Edipro, 2014.
- \_\_\_\_\_. **Teoria do Ordenamento Jurídico**. 10ª ed. Tradução de Maria Celeste Cordeiro Leite dos Santos. Brasília: Universidade de Brasília, 1999.
- BOBBIO, N; MATTEUCCI, N; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. Tradução de João Ferreira (org.). 2ª ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1986.
- BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 25ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- BORGES, José Souto Maior. Lei Complementar Tributária. São Paulo: RT, 1975.
- BRASIL. Presidência da República. **Manual de Redação da Presidência da República**. Elaboração de Gilmar Ferreira Mendes *et al*. Brasília: Presidência da República, 2002.
- CAMPOS, Sonilton Fernandes. A linguagem dos textos legais. Ciclo de debates sobre a linguagem dos textos legais. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7ª ed. Coimbra: Almedina, 2003.
- \_\_\_\_\_. **Relatório sobre Programa, Conteúdos e Métodos de um Curso de Teoria da Legislação**. *In*: NEVES, A. Castanheira. **Boletim da Faculdade de Direito**. Coimbra: 1987, vol. LXIII.

- CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica Legislativa**. 2ª e 4ª ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2001 e 2007.
- COELHO, Bernardo Leôncio Moura. **O Bloco de Constitucionalidade e a Proteção à Criança**. *In*: Revista de Informação Legislativa. Brasília, ano 31, nº 123, p. 257-266, jul/set 1994.
- COELHO, Inocêncio Mártires. Ativismo ou criação judicial do direito? Disponível em: <http://www.osconstitucionalistas.com.br/ativismo-judicial-ou-criacao-judicial-do-direito>. Acesso em 14 de novembro de 2016.
- COSTA, Jorge José da. **Técnica legislativa: procedimentos e normas**. Rio de Janeiro: Destaque, 1994.
- DAVID, René. **Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo**. 3ª e 4ª ed. Tradução de Hermínio. A Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 1996 e 2002.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.
- DICKERSON, Reed. A arte de redigir leis. Tradução de Paulo de Castro Moreira da Silva. Rio de Janeiro: Forense, 1965.
- DINIZ, Maria Helena. **Curso de Direito Civil Brasileiro: Teoria Geral do Direito Civil**. 29ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.
- \_\_\_\_\_. **Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2001.
- FERRAZ JR, Tercio Sampaio. **Introdução ao Estudo do Direito: técnica, decisão e dominação**. 4ª ed. São Paulo: Atlas S.A., 2003.
- \_\_\_\_\_. **Teoria da Norma Jurídica: ensaio de pragmática da comunicação normativa**. 4ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do Processo Legislativo**. São Paulo: Saraiva, 2002.
- FREIRE, Laudelino (org). Verbete “elaborar”. *In*: **Grande e Novíssimo Dicionário da Língua Portuguesa**. Volume III (E-I) e Volume V (Q-Z). Rio de Janeiro: A Noite, 1939/1940.
- FREIRE, Natália de Miranda. **Técnica Legislativa: comentários à Lei Complementar n. 95/98, com alterações introduzidas pela Lei Complementar n. 107/01**. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

- FREITAS, Igor Vilas Boas de. *et. al.* **Avaliação de Políticas Públicas no Senado Federal: proposta de abordagem.** Brasília: Senado Federal, 2013.
- IMWINKELREID, Edward J. A more modest proposal than “A Common Law for the Age of Statutes”: greater reliance in statutory interpretation on the concept of interpretative intention. In: Albany Law Review. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=684251>. Acesso em 08/11/2016.
- KELSEN, Hans. **Teoria Geral do Direito e do Estado.** Tradução de Luís Carlos Borges. 5ª ed. São Paulo: Martins Fontes, 2016.
- LEAL, Victor Nunes. **Problemas de Direito Público e Outros Problemas.** Vol. I. Brasília: Ministério da Justiça, 1997.
- MEEHAN, José Héctor. **Teoría y Técnica Legislativas.** Buenos Aires: Depalma, 1976.
- MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro.** 32ª ed. São Paulo: Malheiros, 1990.
- MELLO, Celso Antonio Bandeira de. **Ato Administrativo e Direito dos Administrados.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 1981.
- \_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo.** 26ª ed. São Paulo: 2009, Malheiros, p. 61.
- MELO, Rogério de Melo. **Poder Legislativo, Poder Judiciário e a criação do direito formal.** 2016. No prelo.
- MENDES, Gilmar Ferreira. **Questões Fundamentais de Técnica Legislativa.** In: *Ajuris*, v. 18, n. 53, p. 114-138, nov. 1991.
- MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional.** 6ª ed. São Paulo: Saraiva, 2011.
- MIRANDA, Jorge. **Manual de Direito Constitucional.** Coimbra: Coimbra, 1983.
- MONTESQUIEU. **Do Espírito das Leis.** Tradução de Jean Melville. São Paulo: Martin Claret, 2007.
- MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** São Paulo: Atlas, 2009.
- MORAES, Guilherme Duque de Estrada. **É Preciso Desburocratizar as Leis.** In: *Consulex: revista jurídica*, v. 8, n. 185, p. 36-37, set. 2004.
- NADER, Paulo. **Introdução ao Estudo do Direito.** 36ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

- OLIVEIRA, L. H. S. **Análise de Juridicidade de Proposições Legislativas**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, agosto/2014 (Texto para Discussão nº 151). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 11 ago. 2014.
- PINHEIRO, Hésio Kléber Fernandes, **Técnica Legislativa**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962.
- RAÓ, Vicente. **O Direito e a Vida dos Direitos**. V. 1, t. 1. São Paulo: Resenha Universitária, 1976.
- REALE, Miguel. **Lições Preliminares de Direito**. 27ª ed. São Paulo: Saraiva, 2002.
- \_\_\_\_\_. **Visão Geral do Projeto de Código Civil**. Disponível em: <http://www.miguelreale.com.br/artigos/vgpcc.htm>. Acesso em 12/11/2016.
- REINEHR, Rosemeri. Os **Princípios Orientadores do Novo Código**. In: *Âmbito Jurídico*, Rio Grande, XVI, n. 112, maio 2013. Disponível em: [http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=13183&revista\\_caderno=7](http://ambitojuridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13183&revista_caderno=7). Acesso em 12/11/2016.
- ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **O Princípio Constitucional da Igualdade**. Belo Horizonte: Lê, 1990.
- SARNEY, José. **Muita Lei, Nenhuma Lei**. In: Folha de S. Paulo, n. 24796, p. 1-2, 21/02/1997.
- SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 34ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011.
- \_\_\_\_\_. **Processo Constitucional de Formação das Leis**. 2ª ed. São Paulo: Malheiros, 2007.
- SILVA, Virgílio Afonso da. **O Proporcional e o Razoável**. In: *Revista dos Tribunais* nº 798, 2002, p. 23-50.
- SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e Desenvolvimento: a Qualidade da Lei no Quadro da Otimização de uma Melhor Legislação**. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan/jul, 2007.
- TEMER, Michel. **Elementos de Direito Constitucional**. 23ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.
- TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 2ª ed. Salvador: JusPodivm, 2016.

## Legislação

BRASIL. **Constituição (1988): Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Secretaria Especial de Editoração e Publicações, 2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1967): Constituição da República Federativa do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCivil\\_03/Constituicao/Constituicao67.htm](http://www.planalto.gov.br/CCivil_03/Constituicao/Constituicao67.htm). Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Constituição (1891): Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao91.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao91.htm). Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. Congresso. **Regimento Comum: Resolução nº 1, de 1970-CN, (texto consolidado até dezembro de 2015) e normas conexas.** Brasília: Senado Federal, 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso. **Resolução nº 1, de 2002-CN.** Dispõe sobre a apreciação, pelo Congresso Nacional, das Medidas Provisórias a que se refere o art. 62 da Constituição Federal, e dá outras providências. Disponível em: <http://legis.senado.leg.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=234673&tipoDocumento=RCN&tipoTexto=PUB>. Acesso em 15/11/2016.

\_\_\_\_\_. Congresso. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno: Resolução nº 17, de 1989.** Brasília: Senado Federal, v. 1, 2015.

\_\_\_\_\_. Congresso. Senado Federal. **Regimento Interno: Resolução nº 93, de 1970.** Brasília: Senado Federal, 2015.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940.** Código Penal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del2848compilado.htm). Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del4657compilado.htm). Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.** Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm). Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.882, de 3 de dezembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da arguição de descumprimento de preceito fundamental, nos termos do § 1º do art. 102 da Constituição Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9882.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9882.htm). Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 9.868, de 10 de novembro de 1999.** Dispõe sobre o processo e julgamento da ação direta de inconstitucionalidade e da ação declaratória de constitucionalidade perante o Supremo Tribunal Federal. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9868.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9868.htm). Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei nº 10.406, De 10 de janeiro de 2002.** Institui o Código Civil. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/L10406.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/L10406.htm). Acesso em 10/11/2016.

\_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 95, de 26 e fevereiro de 1998.** Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm). Acesso em 10/11/2016.

### **Jurisprudência**

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) nº 1-1/DF.** Relator: Ministro Moreira Alves. Julgada em 01/12/1993. Publicada no DJ de 16/06/1995.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Medida Cautelar em Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI-MC) nº 605-3/DF.** Relator: Ministro Celso de Mello. Julgada em 23/10/1991. Publicada no DJ de 05/03/1993.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 647-9/DF.** Relator: Ministro Moreira Alves. Julgada em 18 dezembro de 1991. Publicada no DJ de 27/03/1992.

\_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 789-1/DF.** Relator: Ministro Celso de Mello. Julgada em 26/05/1994. Publicada no DJ de 19/12/1994.

- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 3.176/AP**. Relator: Ministro Cezar Peluso. Julgada em 30/06/2011. Publicada no DJ de 30/06/2011.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4.029/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 08/03/2012. Publicada no DJe de 27/06/2012.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 5.127/DF**. Relatora: Ministra Rosa Weber. Redator do Acórdão: Min. Edson Fachin. Julgada em 08/10/2015. Publicada no DJ de 10/05/2016.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Agravo Regimental no Agravo de Instrumento (AI-Agr) nº 702.533/RJ**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 02/04/2013. Publicada no DJe de 25/04/2013.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Embargos de Declaração no Recurso Extraordinário (RE-ED) nº 348.605/SC**. Relator: Ministro Dias Toffoli. Julgada em 06/12/2011. Publicada no DJe de 01/02/2012.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Habeas Corpus (HC) nº 87.585-8/TO**. Relator: Ministro Marco Aurélio. Julgada em 03/12/2008. Publicada no DJe de 25/06/2009.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Mandado de Segurança (MS) nº 24.356-2/DF**. Relator: Ministro Carlos Velloso. Julgada em 13/02/2003. Publicada no DJe de 12/09/2003.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Decisão Monocrática). **Medida Cautelar em Mandado de Segurança (MS) nº 30.495/DF**. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 10/05/2011. Publicada no DJe de 30/10/2014.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Pleno). **Recurso Extraordinário (RE) nº 349.703-1/RS**. Relator: Ministro Carlos Britto. Julgada em 30/12/2008. Publicada no DJe de 04/06/2009.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal (Primeira Turma). **Recurso Extraordinário (RE) nº 419.629-8/DF**. Relator: Ministro Sepúlveda Pertence. Julgada em 23/05/2006. Publicada no DJ de 30/06/2006.