

16 Técnica legislativa

É recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e a harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo (LEAL, 1960, p. 7). Essa sistematização expressa uma característica da cientificidade do Direito e corresponde às exigências mínimas de segurança jurídica, à medida que impedem uma ruptura arbitrária com a sistemática adotada na aplicação do Direito.

Costuma-se distinguir a sistemática da lei em sistemática interna (compatibilidade teleológica e ausência de contradição lógica) e sistemática externa (estrutura da lei).

16.1 Sistemática interna da lei

A existência de um sistema interno deve, sempre que possível, evitar contradições lógicas, teleológicas, ou valorativas. Tem-se uma contradição lógica se, por exemplo, a conduta autorizada pela norma A é proibida pela norma B. Verifica-se uma contradição valorativa se identificam-se incongruências de conteúdo axiológico dentro do sistema. É o que resulta, por exemplo, da edição de normas discriminatórias dentro de um sistema que estabelece a igualdade como princípio basilar. Constata-se uma contradição teleológica se há uma contradição entre os objetivos de disposições diversas, de modo que a observância a um preceito importa a nulificação dos objetivos visados pela outra.

16.2 Sistemática externa da lei

O exame da estrutura básica de uma lei talvez constitua a forma mais adequada de apreender aspectos relevantes de sua sistemática externa.

Exemplo da estrutura:

Constituição da República Federativa do Brasil de 1988

PREÂMBULO

TÍTULO I

DOS PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS

TÍTULO II

DOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

CAPÍTULO I

DOS DIREITOS E DEVERES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

CAPÍTULO II

DOS DIREITOS SOCIAIS

CAPÍTULO III

DA NACIONALIDADE

CAPÍTULO IV

DOS DIREITOS POLÍTICOS

CAPÍTULO V

DOS PARTIDOS POLÍTICOS

TÍTULO III
DA ORGANIZAÇÃO DO ESTADO
CAPÍTULO I
DA ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA
CAPÍTULO II
DA UNIÃO
CAPÍTULO III
DOS ESTADOS FEDERADOS
CAPÍTULO IV
DOS MUNICÍPIOS
CAPÍTULO V
DO DISTRITO FEDERAL E DOS TERRITÓRIOS
Seção I
Do Distrito Federal
Seção II
Dos Territórios
CAPÍTULO VI
DA INTERVENÇÃO
CAPÍTULO VII
DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
Seção I
Disposições Gerais
Seção II
Dos Servidores Públicos
Seção III
Dos Militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios
Seção IV
Das Regiões
(...)

A sistematização das leis mais complexas observa o seguinte esquema básico: livros, títulos, capítulos, seções, subseções e artigos.

O exemplo acima, cumpre ressaltar, não é aplicável à maioria dos atos normativos. A regra geral é a organização dos atos normativos em torno de meros artigos. Portanto, é equivocada a tendência de se pretender realizar divisão de atos normativos diminutos e de baixa complexidade em capítulos e seções, de modo a gerar anomalias como vários capítulos compostos de apenas um artigo.

16.2.1 Artigo

Artigo é a unidade básica para apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos em um texto normativo. A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, apresenta as regras para a numeração dos artigos, de maneira que, até o artigo nono (art. 9º), deve-se adotar a numeração ordinal. A partir do artigo dez, emprega-se a numeração cardinal correspondente, seguida de ponto-final (art. 10.). Os artigos serão designados pela abreviatura “Art.”, com inicial maiúscula, sem traço antes do início do texto e, ao longo do texto, designados pela abreviatura – art. –, com inicial

minúscula. Os textos dos artigos serão iniciados com letra maiúscula e encerrados com ponto-final, exceto quando tiverem incisos, hipótese em que serão encerrados por dois-pontos.

Na elaboração dos artigos, devem ser observadas algumas regras básicas, como recomendado por Hesio Fernandes Pinheiro (1962, p. 84):

- Cada artigo deve tratar de um único assunto;
- O artigo conterá, exclusivamente, a norma geral, o princípio. As medidas complementares e as exceções deverão ser expressas por meio de parágrafos;
- Quando o assunto requerer discriminações, o enunciado comporá o *caput* do artigo, e os elementos de discriminação serão apresentados sob a forma de incisos;
- As expressões devem ser usadas em seu sentido corrente, exceto quando se tratar de assunto técnico, hipótese na qual será preferida a nomenclatura técnica, peculiar ao setor de atividades sobre o qual se pretende legislar;
- As frases devem ser concisas;
- Nos atos extensos, os primeiros artigos devem ser reservados à definição dos objetivos perseguidos pelo legislador, à limitação de seu campo de aplicação e à definição de conceitos fundamentais que auxiliem a compreensão do ato normativo.

Exemplo de artigo:

Art. 70. O domicílio da pessoa natural é o lugar onde ela estabelece a sua residência com ânimo definitivo.

(BRASIL, 2002c)

Os artigos podem desdobrar-se, por sua vez, em parágrafos e incisos; os parágrafos em incisos; estes, em alíneas; e estas, em itens.

Dispositivo	Desdobramento
Artigos	Parágrafos ou incisos
Parágrafos	Incisos
Incisos	Alíneas
Alíneas	Itens
Itens	Subitens (excepcionalmente)

16.2.2 Parágrafo (§)

O parágrafos constitui, na técnica legislativa, a imediata divisão de um artigo, ou, como anotado por Arthur Marinho, "(...) parágrafo sempre foi, numa lei, disposição secundária de um artigo em que se explica ou modifica a disposição principal" (MARINHO, 1944, p. 227-229; PINHEIRO, 1962, p. 100).

O parágrafo é representado pelo sinal gráfico § (*signum sectionis*, em português, sinal de seção ou sinal de corte).

Também em relação ao parágrafo, existe a prática da numeração ordinal até o nono (§ 9º) e cardinal a partir do parágrafo dez (§ 10.). Na hipótese de haver apenas um parágrafo, adota-se a grafia “Parágrafo único.” (e não “§ único”), com a primeira letra em maiúsculo quando inicia o texto e minúscula quando citada ao longo do texto. Os textos dos parágrafos serão iniciados com letra maiúscula e encerrados com ponto-final.

Neste ponto, se precisa alertar para equívoco, largamente disseminado, de se organizar o ato normativo com número reduzido de artigos e elevado de parágrafos sem que se identifique a relação direta entre a matéria dos *capita* e a matéria tratada nos inúmeros parágrafos. São casos em que o parágrafo não está explicando, excepcionando ou detalhando o *caput*, mas dispondo sobre regra meramente subsequente. O equívoco parece decorrer da errada tendência de se considerar má técnica legislativa o número excessivo de *artigos* e, paradoxalmente, exemplo de esmero na elaboração normativa artigos estruturados de modo complexo, com vários parágrafos além de parágrafos divididos em incisos, alíneas, itens e, até mesmo, subitens.

Assim, cumpre ressaltar que a *regra geral* é o artigo limitar-se a frase curta compondo o *caput* e as ideias subsequentes serem expressas em outros artigos. A subdivisão dos artigos na forma aqui expressa pode ser conveniente e, dependendo da natureza da norma, exigência de boa técnica legislativa, mas não deve ser vista como regra geral ou como exigência aplicável, de modo invariável, a todos os casos.

Exemplo de parágrafo:

Art. 14 (...)

§ 1º Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei.

(Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998)

Exemplo de parágrafo único:

Art. 8º Na hipótese de dissolução da sociedade conjugal por morte de um dos cônjuges, serão tributadas, em nome do sobrevivente, as importâncias que este perceber de seu trabalho próprio, das pensões de que tiver gozo privativo, de quaisquer bens que não se incluam no monte a partilhar e cinquenta por cento dos rendimentos produzidos pelos bens comuns enquanto não ultimada a partilha.

Parágrafo único. Na hipótese de separação judicial, divórcio ou anulação de casamento, cada um dos contribuintes terá o tratamento tributário previsto no art. 2º.

(Constituição de 1988)

16.2.3 Incisos, alíneas e itens

Os incisos são utilizados como elementos discriminativos de artigo ou parágrafo se o assunto nele tratado não puder ser condensado no próprio artigo ou não se mostrar adequado a constituir parágrafo. Os incisos são indicados por algarismos romanos seguidos de travessão

ou meia-risca, que é separado do algarismo e do texto por um espaço em branco: I – ; II – ; III – etc.

Exemplo de incisos:

Art. 26. A margem de *dumping* será apurada com base na comparação entre:
I - o valor normal médio ponderado e a média ponderada dos preços de todas as transações comparáveis de exportação; ou
II - os valores normais e os preços de exportação, comparados transação a transação.

(BRASIL, 2013d)

As alíneas são representadas por letras e constituem desdobramentos dos incisos e dos parágrafos. A alínea ou a letra será grafada em minúsculo, seguida de parêntese e separada do texto por um espaço em branco: a) ; b) ; c) etc. Quando iniciar o texto e, quando citada ao longo do texto, será grafada em minúsculo, entre aspas e sem o parêntese.

Exemplo de alíneas:

Art. 15 (...)
XII – o texto da alínea inicia-se com letra minúscula, salvo quando se tratar de nome próprio, e termina com:
a) ponto e vírgula;
b) dois-pontos, quando se desdobrar em itens; ou
c) ponto-final, caso seja a última e anteceda artigo ou parágrafo.

(BRASIL, 2017a)

Os itens são desdobramentos de alíneas e são representados por números cardinais, seguidos de ponto-final e separados do texto por um espaço em branco: 1. ; 2. ; 3 etc.

Exemplo de itens:

Art. 14. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, e observarão o seguinte:

(...)

II - para a obtenção da precisão:

(...)

j) empregar nas datas as seguintes formas:

1. “4 de março de 1998”;

2. “1º de maio de 1998”;

(...)

(BRASIL, 2002b)

16.2.4 Agrupamento de dispositivos

Para a organização e a sistematização externa do texto do ato normativo, pode ser adotado o agrupamento de dispositivos.

A praxe da técnica legislativa no âmbito federal indica que a denominação do assunto tratada em cada unidade de agrupamento será iniciada pela preposição “De”, combinada com o artigo definido apropriado. Essa praxe deriva do raciocínio de que cada agrupamento trata de

determinado tema. Assim, no Título II da Constituição, por exemplo, trata-se “Dos direitos e garantias fundamentais”.

Os dispositivos podem ser agrupados das seguintes formas:

a) seções:

A seção é o conjunto de artigos que versam sobre o mesmo tema. As seções são indicadas por algarismos romanos e grafadas em letras iniciais maiúsculas e as demais minúsculas em negrito. Eventualmente, as seções subdividem-se em subseções que serão indicadas da mesma forma.

Exemplo de seção:

Seção II
Da sociedade conjugal e das pensões

(Decreto nº 9.580, de 2018)

b) capítulos:

O capítulo é formado por um agrupamento de seções ou de artigos. Sua designação e seu nome são grafados em letras maiúsculas, sem o uso de negrito, e identificados por algarismos romanos.

Exemplo de capítulo:

CAPÍTULO II
DOS DIREITOS SOCIAIS

(Constituição de 1988)

c) título:

O título engloba um conjunto de capítulos. A sua designação deve ser grafada em letras maiúsculas e algarismos romanos.

Exemplo de título:

TÍTULO V
DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS

(Constituição de 1988)

d) livro:

Nas leis mais extensas, como os códigos, os conjuntos de títulos são reunidos em livros, podendo estes ser agrupados em parte, que pode ser classificada em parte geral e parte especial.

Exemplo de livro:

PARTE GERAL
LIVRO I

e) especificação temática simplificada:

Pode ser adotada a especificação temática do conteúdo de grupo de artigos ou de um artigo mediante denominação que preceda o dispositivo, grafada em letras minúsculas em negrito, alinhada à esquerda, sem numeração.

A especificação temática simplificada, ao contrário do Livro, não comporta a regra de utilização da preposição “de”.

Exemplo de especificação temática simplificada:

Competência para propor

Art. 22. Incumbe aos Ministros de Estado a proposição de atos normativos, conforme as áreas de competências dos órgãos.

(Decreto nº 9.191, de 2017)

16.2.5 Critérios de sistematização

Embora o legislador disponha de margem relativamente ampla de discricionariedade para eleger os critérios de sistematização da lei, esses critérios devem guardar adequação com a matéria regulada (NOLL, 1973, p. 223). A seguir, estão previstas as regras básicas a serem observadas para a sistematização do texto do ato normativo, com o objetivo de facilitar sua estruturação:

- a) matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto ou agrupamento;
- b) os procedimentos devem ser disciplinados segundo a ordem cronológica, se possível;
- c) a sistemática da lei deve ser concebida de modo a permitir que ela forneça resposta à questão jurídica a ser disciplinada; e
- d) institutos diversos devem ser tratados separadamente.

A natureza e as peculiaridades de cada disciplina jurídica têm influência decisiva sobre o modelo de sistematização a ser adotado, como se pode depreender de alguns exemplos:

I. Classificação segundo os bens tutelados:

Exemplo:

PARTE ESPECIAL
TÍTULO I
DOS CRIMES CONTRA A PESSOA
TÍTULO II – DOS CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO
TÍTULO III – DOS CRIMES CONTRA A PROPRIEDADE IMATERIAL
TÍTULO IV – DOS CRIMES CONTRA A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO

TÍTULO V – DOS CRIMES CONTRA O SENTIMENTO RELIGIOSO E CONTRA O RESPEITO AOS MORTOS

TÍTULO VI – DOS CRIMES CONTRA A DIGNIDADE SEXUAL

TÍTULO VII – DOS CRIMES CONTRA A FAMÍLIA

TÍTULO VIII – DOS CRIMES CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA

TÍTULO IX – DOS CRIMES CONTRA A PAZ PÚBLICA

TÍTULO X – DOS CRIMES CONTRA A FÉ PÚBLICA

TÍTULO XI – DOS CRIMES CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

(Parte Especial do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940 – Código Penal)

II. Classificação segundo os institutos jurídicos e as relações jurídicas:

Exemplo:

PARTE ESPECIAL

LIVRO I

DO DIREITO DAS OBRIGAÇÕES

TÍTULO I

Das Modalidades das Obrigações

TÍTULO II

Da Transmissão das Obrigações

TÍTULO III

Do Adimplemento e Extinção das Obrigações

TÍTULO IV

Do Inadimplemento das Obrigações

TÍTULO V

Dos Contratos em Geral

TÍTULO VI

Das Várias Espécies de Contrato

TÍTULO VII

Dos Atos Unilaterais

(...)

(BRASIL, 2002c)

III. Classificação segundo a ordem cronológica dos procedimentos:

Exemplo:

PARTE ESPECIAL

LIVRO I

DO PROCESSO DE CONHECIMENTO E DO CUMPRIMENTO DE SENTENÇA

TÍTULO I

DO PROCEDIMENTO COMUM

CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS
CAPÍTULO II
DA PETIÇÃO INICIAL
CAPÍTULO III
DA IMPROCEDÊNCIA LIMINAR DO PEDIDO
CAPÍTULO V
DA AUDIÊNCIA DE CONCILIAÇÃO OU DE MEDIAÇÃO
CAPÍTULO VI
DA CONTESTAÇÃO

(BRASIL, 2015b)

17 Tópicos de técnica legislativa

A atividade de elaboração normativa faz uso de alguns instrumentos essenciais para a construção de textos normativos marcados pela precisão, pela densidade e pela clareza.

A norma jurídica, em sua acepção abstrata, se, por um lado, compreende a previsão genérica de atos e fatos da vida social, por outro, tem por missão informar ao cidadão sobre direitos e deveres por ela criados ou disciplinados, de forma clara e objetiva.

Dessa forma, são recomendados, a seguir, alguns recursos redacionais para a elaboração dos textos normativos.

17.1 Alteração normativa

17.1.1 Artigo de alteração da norma

O artigo de alteração da norma deve fazer menção expressa ao ato normativo que está sendo alterado, conforme a formulação apresentada nos exemplos a seguir:

Exemplo:

Art. 1º A Lei nº 11.350, de 5 de outubro de 2006, passa a vigorar com as seguintes alterações:

(Lei nº 13.708, de 14 de agosto de 2018)

Art. 1º O Decreto nº 3.520, de 21 de junho de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações: (...)

(Decreto nº 9.061, de 5 de dezembro de 2018)

É vedado dispor sobre alterações de mais de uma norma no mesmo artigo ou dividir alterações do mesmo ato normativo em diversos artigos da norma alteradora. Também não deve ser feita distinção na norma alteradora entre dispositivos *alterados* e dispositivos *acrescidos*.

O texto de cada artigo acrescido ou alterado será transcrito entre aspas, com a indicação de nova redação, representada pela expressão “(NR)”.

17.1.2 Alteração parcial de artigo

Na hipótese de alteração parcial de artigo, os dispositivos que não terão o seu texto alterado serão substituídos por linha pontilhada, cujo uso é obrigatório para indicar a manutenção e a não alteração do trecho do artigo.

O Decreto nº 9.191, de 2017, estabelece as seguintes regras para o uso de linha pontilhada:

1. no caso de manutenção do texto do *caput*, a linha pontilhada empregada será precedida da indicação do artigo a que se refere;
2. no caso de manutenção do texto do *caput* e do dispositivo subsequente, duas linhas pontilhadas serão empregadas e a primeira linha será precedida da indicação do artigo a que se refere;
3. no caso de alteração do texto de unidade inferior dentro de unidade superior do artigo, a linha pontilhada empregada será precedida da indicação do dispositivo a que se refere; e
4. a inexistência de linha pontilhada não dispensará a revogação expressa de parágrafo.

Observe-se que inexistência de linha pontilhada pode ser interpretada como revogação do dispositivo ou como manutenção; portanto, para evitar grave insegurança jurídica é essencial, em especial no caso de parágrafos, ter o cuidado de colocar a linha pontilhada deixando explícita a manutenção do dispositivo ou, se a intenção for a revogação, não colocar linha pontilhada e, simultaneamente, incluir o dispositivo na cláusula de revogação.

Exemplo de alteração de dispositivo:

Art. 2º O Decreto nº 3.035, de 27 de abril de 1999, passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 1º

§ 1º O Ministro de Estado Chefe da Casa Civil da Presidência da República exercerá a delegação de competência prevista neste artigo quanto aos órgãos diretamente subordinados ao Presidente da República cujos titulares não sejam Ministros de Estado.

.....” (NR)

(Decreto nº 9.533, de 2018)

17.2 Retificação e republicação

Os termos “retificação” e “republicação” foram utilizados sem uniformidade até a definição adotada pelo Decreto nº 9.191, de 2017 (art. 55 e art. 56).

O termo “republicação” agora é utilizado para designar apenas a hipótese de o texto publicado não corresponder ao original assinado pela autoridade. Não se pode cogitar essa hipótese por motivo de *erro* já constante do documento subscrito pela autoridade ou, muito menos, por motivo de alteração na opinião da autoridade.

Considerando que os atos normativos somente produzem efeitos após a publicação no Diário Oficial da União, mesmo no caso de *republicação*, não se poderá cogitar a existência de efeitos retroativos com a publicação do texto corrigido. Contudo, o texto publicado sem

correspondência com aquele subscrito pela autoridade poderá ser considerado inválido com efeitos retroativos.

Já a *retificação* se refere aos casos em que texto publicado corresponde ao texto subscrito pela autoridade, mas que continha lapso manifesto.

A *retificação* requer nova assinatura pelas autoridades envolvidas e, em muitos casos, é menos conveniente do que a mera alteração da norma segundo o procedimento previsto no subitem 17.1.

18 Apostila

18.1 Definição e finalidade

A correção de erro material que não afete a substância do ato singular de caráter pessoal e as retificações ou alterações da denominação de cargos, funções ou órgãos que tenham tido a denominação modificada em decorrência de lei ou de decreto superveniente à expedição do ato pessoal a ser apostilado são realizadas por meio de *apostila*.

O *apostilamento* é de competência do setor de recurso humanos do órgão, autarquia ou fundação, e dispensa nova assinatura da autoridade que subscreveu o ato originário.

Deve-se ter especial atenção quando do uso do *apostilamento* para os atos relativos à vacância ou ao provimento decorrentes de alteração de estrutura de órgão, autarquia ou fundação pública. O apostilamento não se aplica aos casos nos quais a essência do cargo em comissão ou da função de confiança tenham sido alterados, tais como nos casos de alteração do nível hierárquico, transformação de atribuição de assessoramento em atribuição de chefia (ou vice-versa) ou transferência de cargo para unidade com outras competências. Também deve-se alertar para o fato que a praxe atual tem sido exigir que o apostilamento decorrente de alteração em estrutura regimental seja realizadas na mesma data da entrada em vigor de seu decreto.

18.2 Forma e estrutura

A apostila tem a seguinte estrutura:

- a) título: o termo “APOSTILA” escrito em letra maiúscula, com alinhamento centralizado ;
- b) texto: o conteúdo do texto deve apresentar a correção do erro material constante do ato original;
- c) local e data: por extenso e alinhado à esquerda; e

Exemplo:

Brasília, 12 de agosto de 2018.

- d) identificação do signatário: abaixo da assinatura e com alinhamento à esquerda.

Exemplo:

NOME (em maiúsculas)
Cargo (somente as iniciais em maiúsculas)

No original do ato normativo, próximo à apostila, deverá ser mencionada a data de publicação da apostila no boletim de serviço ou no boletim interno.

Exemplo de apostila:

APOSTILA

No Decreto de nomeação de FULANO DE TAL, de 29 de julho de 2018, para o cargo de Secretário-Executivo do Ministério da Educação, onde se lê: “M”, leia-se: “N”.

Brasília, 30 de julho de 2018.

NOME

Ministro de Estado da Educação

19 Atos normativos

19.1 Forma e estrutura

A estrutura dos atos normativos é composta por dois elementos básicos: a ordem legislativa e a matéria legislada. A ordem legislativa compreende a parte preliminar e o fecho da lei ou do decreto; a matéria legislada diz respeito ao texto ou ao corpo do ato.

19.1.1 Ordem legislativa

19.1.1.1 Das partes do ato normativo

O projeto de ato normativo é estruturado em três partes básicas:

a) parte preliminar, com:

1. a epígrafe
2. a ementa; e
3. o preâmbulo, com:
 - 3.1. a autoria;
 - 3.2. o fundamento de validade; e
 - 3.3. quando couber, a ordem de execução, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação da norma;

b) parte normativa, com as normas que regulam o objeto; e

c) parte final, com:

1. disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa;
2. as disposições transitórias;
3. a cláusula de revogação, quando couber; e
4. a cláusula de vigência. A ementa, a autoria, a parte normativa e a cláusula de vigência são elementos essenciais para a adequada redação de todo o ato normativo. Os demais elementos podem ou não constar no ato, conforme a natureza e o objeto do ato normativo.

19.1.1.2 Epígrafe

A epígrafe é a parte do ato que o qualifica na ordem jurídica e o situa no tempo, por meio da denominação, da numeração e da data, devendo ser grafadas em maiúsculas e sem ponto final.

Exemplos de epígrafe:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998
DECRETO Nº 9.191, DE 1º DE NOVEMBRO DE 2017

19.1.1.3 Ementa

A ementa é a parte do ato que resume o conteúdo do ato normativo para permitir, de modo objetivo e claro, o conhecimento da matéria legislada.

Exemplo de ementa:

Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado.

(Decreto nº 9.191, de 2017)

A síntese contida na ementa deve resumir o tema central ou a finalidade principal da lei. Deve-se evitar, portanto, mencionar apenas um tópico genérico da lei acompanhado da expressão “e dá outras providências”, que somente em atos normativos de excepcional extensão, com multiplicidade de temas e, paralelamente, se a questão não expressa for pouco relevante e estiver relacionada com os demais temas explícitos na ementa.

19.1.1.4 Preâmbulo

O preâmbulo contém a declaração do nome da autoridade, do cargo em que se encontra investida e da atribuição constitucional em que se funda, quando for o caso, para promulgar o ato normativo e a ordem de execução ou mandado de cumprimento, a qual prescreve a força coativa do ato normativo.

Exemplo de preâmbulo de medida provisória:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte medida provisória, com força de lei:

Exemplo de preâmbulo de lei:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Observe-se que o modelo mencionado aplica-se apenas para *leis sendo remetidas à publicação*. Quando a lei ainda está na fase de tramitação legislativa, a formulação do preâmbulo é a seguinte:

Exemplo de preâmbulo de decreto:

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso das atribuições que lhe confere o art. 84, *caput*, incisos IV e VI, alínea “a”, da Constituição, e tendo em vista o disposto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998,

DECRETA:

É necessário ter cuidado na redação do *fundamento de validade* quando da elaboração de *decretos*.

Nos casos mais comuns, os decretos precisam ser classificados como *regulamentares* ou como *organizacionais* (autônomos).

O decreto organizacional deve estar fundamentado no art. 84, inciso VI, alínea “a”. O fundamento de validade é a própria norma constitucional e não cabe mencionar ato normativo infraconstitucional como fundamento de validade.

Já o decreto regulamentar extrai seu fundamento de validade da Constituição, art. 84, inciso IV, combinado com (*e tendo em vista*) lei, em sentido estrito. Constitui-se em equívoco grave pretender que determinado decreto tenha como fundamento de validade o art. 84, inciso IV, da Constituição de modo isolado.

Convém salientar que, no preâmbulo dos decretos regulamentares devem ser citadas apenas as normas que dão *fundamento de validade para o ato*, não cabendo mencionar atos normativos meramente *relacionados com o conteúdo do ato*.

Por fim, registre-se que, exceto na hipótese de atos internacionais, não é mais admitida a colocação de *considerandos* em atos normativos. Os esclarecimentos sobre o pretendido com o ato normativo deve constar da Exposição de Motivos e dos pareceres técnicos e jurídicos.

19.1.1.5 Objeto e âmbito de aplicação

O primeiro artigo do ato normativo indicará o seu objeto e o seu âmbito de aplicação, de forma específica, em conformidade com o conhecimento técnico ou científico da área. Os primeiros artigos devem indicar, quando necessário, o objeto e o âmbito de aplicação do ato normativo.

Cumpra não confundir a indicação do âmbito de aplicação do ato normativo com a mera especificação do tema central da lei, já constante da ementa. Especificar o âmbito de aplicação significa indicar relações jurídicas para as quais a norma se destina. Toda a norma de maior complexidade necessita de especificação sobre se sua aplicação está voltada a relações de Direito público ou de Direito privado, à esfera federal ou a todos os entes da Federação, apenas ao Poder Executivo ou também aos outros Poderes, a servidores regidos pelo Regime Jurídico ou a servidores regidos pela Consolidação das Leis do Trabalho, aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943, a relações contratuais em geral ou apenas a relações de consumo, à administração direta ou à administração indireta, entre outras situações que necessitam ser esclarecidas, sob pena de controvérsias em sua aplicação.

Exemplo de especificação de objeto e âmbito de aplicação:

Art. 1º Esta Lei disciplina a recuperação judicial, a recuperação extrajudicial e a falência do empresário e da sociedade empresária, doravante referidos simplesmente como devedor.

Art. 2º Esta Lei não se aplica a:

I – empresa pública e sociedade de economia mista;

II – instituição financeira pública ou privada, cooperativa de crédito, consórcio, entidade de previdência complementar, sociedade operadora de plano de assistência à saúde, sociedade seguradora, sociedade de capitalização e outras entidades legalmente equiparadas às anteriores.

(Lei nº 11.101, de 2005)

19.1.1.6 Fecho de lei ou de decreto

Existe a tradição de colocar, no fecho de leis e de decretos, referência à contagem dos anos em relação a dois acontecimentos marcantes de nossa história: a Declaração da Independência e a Proclamação da República.

Exemplo:

Brasília, 1º de dezembro de 2018; 197º da Independência e 130º da República.

19.1.2 Matéria legislada: texto ou corpo da lei

O texto ou corpo do ato normativo contém a matéria legislada, isto é, as disposições que alteram a ordem jurídica. É composto por artigos, que, em ordem numérica crescente, enunciam as regras sobre a matéria legislada.

Na tradição legislativa brasileira, o artigo constitui a unidade básica para a apresentação, a divisão ou o agrupamento de assuntos de um texto normativo. Os artigos podem desdobrar-se, por sua vez, em parágrafos e incisos; os parágrafos em incisos; estes, em alíneas; e estas, em itens.

Exemplo:

Art. 487. Haverá resolução de mérito quando o juiz:

I - acolher ou rejeitar o pedido formulado na ação ou na reconvenção;

II - decidir, de ofício ou a requerimento, sobre a ocorrência de decadência ou prescrição;

III - homologar:

a) o reconhecimento da procedência do pedido formulado na ação ou na reconvenção;

b) a transação; e

c) a renúncia à pretensão formulada na ação ou na reconvenção.

Parágrafo único. Ressalvada a hipótese do § 1º do art. 332, a prescrição e a decadência não serão reconhecidas sem que antes seja dada às partes oportunidade de manifestar-se.

(BRASIL, 2015b)

19.1.2.1 Agrupamento de dispositivos

Como assinalado no subitem “16.2 Sistemática externa da lei”, a dimensão de determinados textos legais exige uma sistematização adequada. No direito brasileiro, consagra-se a seguinte prática para a divisão das leis mais extensas:

- a) um conjunto de artigos compõe uma seção ou subseção;
- b) uma seção é composta por várias subseções;
- c) um conjunto de seções constitui um capítulo;
- d) um conjunto de capítulos constitui um título; e
- e) um conjunto de títulos constitui um livro.

Se a estrutura do texto requerer agrupamento, adotam-se as partes, que se denominam parte geral e parte especial (PINHEIRO, 1962, p. 110).

Exemplo:

PARTE GERAL
LIVRO I
DAS PESSOAS
TÍTULO I
DAS PESSOAS NATURAIS
CAPÍTULO I
DA PERSONALIDADE E DA CAPACIDADE
CAPÍTULO II
DOS DIREITOS DA PERSONALIDADE
CAPÍTULO III
DA AUSÊNCIA
Seção I
Da Curadoria dos Bens do Ausente
Seção II
Da Sucessão Provisória
Seção III
Da Sucessão Definitiva

(BRASIL, 2002c)

19.1.2.2 Cláusula de revogação

Até a edição da Lei Complementar nº 95, de 1998, a cláusula de revogação podia ser específica ou geral. Desde então, admite-se somente a cláusula de revogação específica. Dessa maneira, atualmente é vedado o uso de cláusula revogatória assim expressa: “Revogam-se as disposições em contrário.”

A revogação é específica quando precisa o ato normativo ou os dispositivos dele que ficam revogados.

O padrão atual determina que cláusula de revogação seja subdividida em incisos e, eventualmente, em alíneas, quando se tratar de revogação de mais de um ato normativo ou, até mesmo, quando se tratar de dispositivos não sucessivos de um mesmo ato normativo. A providência é relevante para facilitar a rápida e precisa dos dispositivos revogados.

Exemplos de cláusulas de revogação específicas:

Art. 4º Fica revogado o Decreto nº 7.965, de 21 de março de 2013.

(Decreto nº 8.208, de 2014)

Art. 2º Fica revogado o inciso VIII *caput* do art. 7º do Anexo I do Decreto nº 9.260, de 2017.

(Decreto nº 7.664, de 2012)

Art. 3º Ficam revogados os seguintes dispositivos do Regulamento do Serviço de Retransmissão de Televisão e do Serviço de Repetição de Televisão, anulares ao Serviço de Radiodifusão de Sons e Imagens, aprovado pelo Decreto nº 5.371, de 2005:

I – o parágrafo único do art. 13;

II – o § 3º do art. 14;

III – o inciso II do *caput* do art. 41; e

IV – o art. 46.

(Decreto nº 9.479, de 2018)

Art. 10. Ficam revogados os seguintes dispositivos do Anexo I ao Decreto nº 9.003, de 13 de março de 2017:

I – em relação ao art. 2º:

a) a alínea “b” do inciso I do *caput*;

b) os itens 1 e 2 da alínea “e” do inciso II do *caput*;

c) o item 3 da alínea “f” do inciso II do *caput*; e

d) o item 4 da alínea “g” do inciso II do *caput*;

II – o art. 4º;

III – os incisos II e III do *caput* e o parágrafo único do art. 28;

IV – os incisos VIII, XI e XII do *caput* do art. 35;

V – os incisos VII, X e XI do *caput* do art. 36;

VI – o art. 41; e

VII – o art. 42.

(Decreto nº 9.266, de 2018)

19.1.2.3 Cláusula de vigência

Caso a lei não defina data ou prazo para entrada em vigor, aplica-se o preceito do art. 1º do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, segundo o qual, exceto se houver disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias após a data de sua publicação. Contudo, não é de boa técnica legislativa deixar de prever, de modo expresse, a data de entrada em vigor do ato normativo.

No âmbito do Poder Executivo federal, a tendência atual é reduzir as hipóteses de entrada em vigor imediata de atos normativos; portanto, a cláusula padrão “*Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação*” não deve ser posta, de modo acrítico e automático, ao final de todas as normas.

É natural que os interessados na matéria queiram a rápida produção de efeitos, mas sempre convém analisar se a aplicação imediata e incondicionada de ato normativo recém-