

ATOS NORMATIVOS

QUESTÕES FUNDAMENTAIS

DE TÉCNICA LEGISLATIVA

O Estado de Direito busca submeter todas as relações ao regime da lei. É da essência do sistema democrático, por outro lado, que as decisões fundamentais para a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo.

- Assinale-se, por outro lado, que as exigências da vida moderna não só impõem ao legislador um *dever de agir*, mas também lhe cobram uma resposta rápida e eficaz aos problemas que se colocam (*dever de agir com a possível presteza e eficácia*). É exatamente a formulação apressada (e, não raras vezes, irrefletida) de atos normativos que acaba ocasionando as suas maiores deficiências: a incompletude, a incompatibilidade com a sistemática vigente, incongruência, inconstitucionalidade, etc.

- Os riscos envolvidos no afazer legislativo exigem peculiar cautela de todos aqueles que se ocupam do difícil processo de elaboração normativa. Eles estão obrigados a colher variada gama de informações sobre a matéria que deve ser regulada, pesquisa esta que não pode ficar limitada a aspectos estritamente jurídicos. É certo que se faz mister realizar minuciosa investigação no âmbito legislativo, doutrinário e jurisprudencial.

Funções das Normas Jurídicas

- INTEGRAÇÃO: A lei cumpre uma função de integração ao compensar as diferenças jurídico-políticas no quadro de formação da vontade do Estado (desigualdades sociais, regionais, etc.);
- PLANIFICAÇÃO: A lei é o instrumento básico de organização, definição e distribuição de competências;
- PROTEÇÃO: A lei cumpre uma função de proteção contra o arbítrio, ao vincular os próprios órgãos do Estado;
- REGULAÇÃO: A lei cumpre uma função reguladora ao direcionar condutas mediante modelos;
- INOVAÇÃO: A lei cumpre uma função de inovação na ordem jurídica e no plano social.

O Caráter Subsidiário da Atividade Legislativa

- É certo que a lei exerce um papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito. Assinale-se, porém, que os espaços não ocupados pelo legislador não são dominados pelo caos ou pelo arbítrio.
- 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 *fundamento objetivo*, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis.

• Vinculação Normativa do Legislador e Controle de Constitucionalidade

- A atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais (Constituição, art. 1º, parágrafo único, e art. 5º). Da mesma forma, o poder regulamentar (Constituição, art. 84, IV) deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições entre normas jurídicas ainda que situadas em planos diversos.

- A par desse amplo sistema de controle de constitucionalidade *difuso*, houve por bem o constituinte ampliar, de forma significativa, o chamado controle abstrato de normas (*Ação Direta de Inconstitucionalidade*), que, no modelo anteriormente consagrado, somente podia ser instaurado pelo Procurador-Geral da República, além de ter sido introduzido pela Emenda Constitucional nº 3, de 17 de março de 1993, a *Ação Declaratória de Constitucionalidade*. Nos termos da Constituição de 1988, podem propor a ação direta de inconstitucionalidade os seguintes órgãos ou autoridades:
 - a) Presidente da República;
 - b) Mesa do Senado Federal;
 - c) Mesa da Câmara dos Deputados;
 - d) Mesa de Assembléia Legislativa;
 - e) Governador de Estado;
 - f) Procurador-Geral da República;
 - g) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil;
 - h) Partido político com representação no Congresso Nacional.
 - i) Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Sistemática da Lei

- As leis destinam-se a disciplinar uma variedade imensa de situações. Daí parecer recomendável que o legislador redija as leis dentro de um espírito de sistema, tendo em vista não só a coerência e harmonia interna de suas disposições, mas também a sua adequada inserção no sistema jurídico como um todo.

Sistemática Interna

- A existência de um sistema interno deve, sempre que possível, evitar a configuração de contradições lógicas, teleológicas, ou valorativas. Tem-se uma contradição lógica se, *v. g.*, a conduta autorizada pela norma "A" é proibida pela norma "B". Verifica-se uma contradição valorativa se se identificam incongruências de conteúdo axiológico dentro do sistema. É o que resulta *v. g.*, da consagração 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 perseguidos por disposições diversas, de modo que a observância de um preceito importa a nulificação dos objetivos visados pela outra.

Sistemática Externa

- O exame da estrutura básica de uma lei talvez constitua a forma mais adequada de apreender aspectos relevantes de sua sistemática externa. Tomemos como exemplo a estrutura da Constituição de 1988:

- Constituição Federal 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
(...)

. Artigo

- Artigo é a unidade básica para apresentação, divisão ou agrupamento de assuntos num texto normativo. No tocante à numeração, consagrou-se a práxis, hoje positivada pela Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de até o artigo nono (art. 9º) adotar a numeração ordinal. A partir do de número 10, emprega-se o algarismo arábico correspondente, seguido de ponto-final (art. 10). Os artigos serão designados pela abreviatura "Art." sem traço antes do início do texto. Os textos dos artigos serão iniciados com letra maiúscula e encerrados com ponto-final, exceto quando tiverem incisos, caso em que serão encerrados por dois-pontos.
- Os artigos podem desdobrar-se, por sua vez, em *parágrafos* e *incisos*; e estes, em *alíneas*.

Parágrafos (§§)

- Os parágrafos constituem, 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".
- O parágrafo é representado pelo sinal gráfico §.
- Também em relação ao parágrafo, consagra-se a prática da numeração ordinal até o nono (§ 9º) e cardinal a partir do parágrafo dez (§ 10). No caso de haver apenas um parágrafo, adota-se a grafia *Parágrafo único* (e não "*§ único*"). Os textos dos parágrafos serão iniciados com letra maiúscula e encerrados com ponto-final

Incisos e Alíneas

- Os incisos são utilizados como elementos discriminativos de artigo 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 e as alíneas por letras.
- As alíneas ou letras constituem desdobramentos dos incisos e dos parágrafos. A alínea ou letra será grafada em minúsculo e seguida de parêntese: a); b); c); etc. O desdobramento das alíneas faz-se com números cardinais, seguidos do ponto: 1.; 2.; etc.

Incisos e Alíneas

- Por exemplo, art. 5º da Constituição:
- *"Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:*
- *(...)*
- *LXXX – conceder-se-á mandado de injunção sempre que a falta de norma regulamentadora torne inviável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania;*
- *LXXII – conceder-se-á habeas-data:*
- *a) para assegurar o conhecimento de informações relativas à pessoa do impetrante, constantes de registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público;*
- *b) para a retificação de dados, quando não se prefira fazê-lo por processo sigiloso, judicial ou administrativo;*
- *(...)*
- *§ 1º As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata.*
- *§ 2º Os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela adotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte."*

- Na elaboração dos artigos devem ser observadas algumas regras básicas, tal como recomendado por Hesio Fernandes Pinheiro:
- a) cada artigo deve tratar de um único assunto;
- b) o artigo conterà, exclusivamente, a norma geral, o princípio. As medidas complementares e as exceções deverão ser expressas em parágrafos;
- c) quando o assunto requerer discriminações, o enunciado comporá o **caput** do artigo, e os elementos de discriminação serão apresentados sob a forma de incisos;
- d) as expressões devem ser usadas em seu sentido corrente, salvo se se tratar de assunto técnico, quando então será preferida a nomenclatura técnica, peculiar ao setor de atividades sobre o qual se pretende legislar;
- e) as frases devem ser concisas;
- f) nos atos extensos, os primeiros artigos devem ser reservados à definição dos objetivos perseguidos pelo legislador e à limitação de seu campo de aplicação.

Agrupamento de Artigos

- a) Das Seções
- A Seção é o conjunto de artigos que versam sobre o mesmo tema. As seções são indicadas por algarismos romanos (v. g.: Seção I; Seção II; etc.) e grafadas em letras minúsculas em negrito. Eventualmente, as Seções subdividem-se em Subseções.
-
-
- b) Dos Capítulos
- O Capítulo é formado por um agrupamento de Seções e, assim como os *Títulos*, *Livros* e *Partes* são grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos.
- c) Título
- O Título engloba um conjunto de Capítulos.
- d) Livro
- Nas leis mais extensas – normalmente, na legislação codificada –, os conjuntos de Títulos são reunidos em *Livros*, podendo estes ser desdobrados em *Parte Geral* e *Parte Especial*.

Critérios de Sistematização

- Embora o legislador disponha de margem relativamente ampla de discricionariedade para eleger os critérios de sistematização da lei, não pode subsistir dúvida de que esses critérios devem guardar adequação com a matéria regulada. Não é concebível, por exemplo, que o legislador sistematize a Parte Especial do Código Penal segundo as penas previstas. Algumas regras básicas podem ser enunciadas, a propósito:
 - a) matérias que guardem afinidade objetiva devem ser tratadas em um mesmo contexto;
 - b) os procedimentos devem ser disciplinados segundo uma ordem cronológica;
 - c) a sistemática da lei deve ser concebida de modo a permitir que ela forneça resposta à questão jurídica a ser disciplinada e não a qualquer outra indagação;
 - d) deve-se guardar fidelidade básica com o sistema escolhido, evitando a constante mistura de critérios;
 - e) institutos diversos devem ser tratados separadamente.

Critérios de Sistematização

- 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:
 - – Classificação segundo os bens tutelados – Parte Especial do Código Penal:
 - 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 os costumes
 - 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

- Classificação segundo a ordem cronológica dos procedimentos – Código de Processo Civil:
 - Título VIII
DO PROCEDIMENTO ORDINÁRIO
 - Capítulo I – Da petição inicial
 - Capítulo II – Da resposta do réu (...)
 - Capítulo VI – Das provas (...)
 - Capítulo VIII – DA SENTENÇA E DA COISA JULGADA (...)
 - Título X – Dos recursos

Requisitos Essenciais que Devem ser Observados na Formulação de Disposições Legais ou Regulamentares

- **Clareza e Determinação das Normas;**
- **O Princípio da Reserva Legal;**
- **Reserva Legal *Qualificada*;**
- **Princípio da Legalidade e da Anterioridade no Âmbito Penal e Tributário;**
- **A Reserva Legal e o Princípio da Proporcionalidade;**
- **Densidade da Norma;**
- **Atos normativos primários emanados exclusivamente do Poder Executivo;**
- **A Lei e o Respeito ao Direito Adquirido, ao Ato Jurídico Perfeito e à Coisa Julgada.**

O Processo Legislativo *Interno*

- **Identificação e Definição do Problema;**
- **Análise da Situação Questionada e de Suas Causas;**
- **Definição dos Objetivos Pretendidos;**
- **Crítica das Propostas;**
- **Controle de Resultados;**

Questões que Devem Ser Analisadas na Elaboração de Atos Normativos no Âmbito do Poder Executivo

- **1. Deve ser tomada alguma providência?**
- 1.1. Qual o objetivo pretendido?
- 1.2. Quais as razões que determinaram a iniciativa?
- 1.3. Neste momento, como se apresenta a situação no plano fático e no plano jurídico?
- 1.4. Que falhas ou distorções foram identificadas?
- 1.5. Que repercussões tem o problema que se apresenta no âmbito da economia, da ciência, da técnica e da jurisprudência?
- 1.6. Qual é o conjunto de destinatários alcançados pelo problema, e qual o número de casos a resolver?
- 1.7. O que poderá acontecer se nada for feito? (Exemplo: o problema tornar-se-á mais grave? Permanecerá estável? Poderá ser superado pela própria dinâmica social, sem a intervenção do Estado? Com que conseqüências?)

- **2. Quais as alternativas disponíveis?**
- 2.1. Qual foi o resultado da análise do problema? Onde se situam as causas do problema? Sobre quais causas pode incidir a ação que se pretende executar?
- 2.2. Quais os instrumentos da ação que parecem adequados para alcançar os objetivos pretendidos, no todo ou em parte? (Exemplo: medidas destinadas à aplicação e execução de dispositivos já existentes; trabalhos junto à opinião pública; amplo entendimento; acordos; investimentos; programas de incentivo; auxílio para que os próprios destinatários alcançados pelo problema envidem esforços que contribuam para sua resolução; instauração de processo judicial com vistas à resolução do problema.)
- 2.3. Quais os instrumentos de ação que parecem adequados, considerando-se os seguintes aspectos:
 - desgaste e encargos para os cidadãos e a economia;
 - eficácia (precisão, grau de probabilidade de consecução do objetivo pretendido);
 - custos e despesas para o orçamento público;
 - efeitos sobre o ordenamento jurídico e sobre metas já estabelecidas;
 - efeitos colaterais e outras conseqüências;
 - entendimento e aceitação por parte dos interessados e dos responsáveis pela execução;
 - possibilidade de impugnação no Judiciário.

- **3. Deve a União tomar alguma providência? Dispõe ela de competência constitucional ou legal para fazê-lo?**
- 3.1 Trata-se de competência privativa?
- 3.2. Tem-se caso de competência concorrente?
- 3.3. Na hipótese de competência concorrente, está a proposta formulada de modo que assegure a competência substancial do Estado-membro?
- 3.4. A proposta não apresenta formulação extremamente detalhada que acaba por exaurir a competência estadual?
- 3.5. A matéria é de fato de iniciativa do Poder Executivo? Ou estaria ela afeta à iniciativa exclusiva do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores ou do Procurador-Geral da República?

- **4. Deve ser proposta edição de lei?**
- 4.1. A matéria a ser regulada está submetida ao princípio da reserva legal?
- 4.2. Por que deve a matéria ser regulada pelo Congresso Nacional?
- 4.3. Se não for o caso de se propor edição de lei, deve a matéria ser disciplinada por decreto? Por que não seria suficiente portaria?
- 4.4. Existe fundamento legal suficiente para a edição de ato normativo secundário? Qual?
- 4.5. Destina-se a regra a atingir objetivo previsto na Constituição?
- 4.6. A disciplina proposta é adequada para consecução dos fins pretendidos?
- 4.7. A regra proposta é necessária ou seria suficiente fórmula menos gravosa?
- 4.8. A disciplina proposta não produz resultados intoleráveis ou insuportáveis para o destinatário?

- **5. Deve a lei ter prazo de vigência limitado?**
- 5.1. É a lei necessária apenas por período limitado?
- 5.2. Não seria o caso de editar-se lei temporária?

- **6. Deve ser editada medida provisória?**
- 6.1. Em se tratando de proposta de medida provisória, há justificativas plausíveis para a sua edição?
- 6.2. O que acontecerá se nada for feito? A proposta não poderia ser submetida ao Congresso em regime de urgência?
- 6.3. Trata-se de matéria que pode ser objeto de medida provisória, tendo em vista as vedações do § 1º do art. 62 da Constituição?
- 6.4. A medida provisória estaria regulamentando artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada a partir de 1º de janeiro de 1995 e até 11 de setembro de 2001 (art. 246 da Constituição)?
- 6.5. Estão caracterizadas a relevância e a urgência necessárias para ser editada medida provisória?

- **7. Deve ser tomada alguma providência neste momento?**
- 7.1. Quais as situações-problema e os outros contextos correlatos que devem ainda ser considerados e pesquisados? Por que, então, deve ser tomada alguma providência neste momento?
- 7.2. Por que não podem ser aguardadas outras alterações necessárias, que se possam prever, para que sejam contempladas em um mesmo ato normativo?

- **8. A densidade que se pretende conferir ao ato normativo é a apropriada?**
- 8.1. O projeto de ato normativo está isento de disposições programáticas?
- 8.2. Pode a densidade da norma (diferenciação e detalhamento) ser limitada por fórmulas genéricas (tipificação e utilização de conceitos amplos e de cláusulas gerais ou atribuição de competência discricionária)?
- 8.3 Podem os detalhes ou eventuais alterações ser confiados ao poder regulamentador do Estado ou da União?
- 8.4. A matéria já não teria sido regulada em outras disposições de hierarquia superior (regras redundantes que poderiam ser evitadas)? Por exemplo, em:
 - tratado aprovado pelo Congresso Nacional;
 - lei federal (em relação a regulamento);
 - regulamento (em relação a portaria).
- 8.5. Quais as regras já existentes que serão afetadas pela disposição pretendida? São regras dispensáveis?

- **As regras propostas afetam direitos fundamentais? As regras propostas afetam garantias constitucionais?**
- 9.1. Os direitos de liberdade podem ser afetados?
- Direitos fundamentais especiais podem ser afetados?
- Qual é o âmbito de proteção do direito fundamental afetado?
- O âmbito de proteção sofre restrição?
- A proposta preserva o núcleo essencial dos direitos fundamentais afetados?
- Cuida-se de direito individual submetido a simples reserva legal?
- Cuida-se de direito individual submetido a reserva legal qualificada?
- Qual seria o outro fundamento constitucional para a aprovação da lei (exemplo: regulação de colisão de direitos)?
- A proposta não abusa de formulações genéricas (conceitos jurídicos indeterminados)?
- A fórmula proposta não se afigura extremamente casuística?
- Observou-se o princípio da proporcionalidade ou do devido processo legal substantivo?
- Pode o cidadão prever e aferir as limitações ou encargos que lhe poderão advir?
- As normas previstas preservam o direito ao contraditório e à ampla defesa no processo judicial e administrativo?

- 9.2. Os direitos de igualdade foram afetados?
- Observaram-se os direitos de igualdade especiais (proibição absoluta de diferenciação)?
- O princípio geral de igualdade foi observado?
- Quais são os pares de comparação?
- Os iguais foram tratados de forma igual e os desiguais de forma desigual?
- Existem razões que justifiquem as diferenças decorrentes ou da natureza das coisas ou de outros fundamentos de índole objetiva?
- As diferenças existentes justificam o tratamento diferenciado? Os pontos em comum legitimam o tratamento igualitário?

- 9.3 A proposta pode afetar situações consolidadas? Há ameaça de ruptura ao princípio de segurança jurídica?
- Observou-se o princípio que determina a preservação de direito adquirido?
- A proposta pode afetar o ato jurídico perfeito?
- A proposta contém possível afronta à coisa julgada?
- Trata-se de situação jurídica suscetível de mudança (institutos jurídicos, situações estatutárias, garantias institucionais)?
- Não seria recomendável a adoção de cláusula de transição entre o regime vigente e o regime proposto?
- 9.4. Trata-se de norma de caráter penal?
- A pena proposta é compatível com outras figuras penais existentes no ordenamento jurídico?
- Tem-se agravamento ou melhoria da situação do destinatário da norma?
- Trata-se de pena mais grave?
- Trata-se de norma que propicia a despenalização da conduta?
- Eleva-se o prazo de prescrição do crime?
- A proposta ressalva expressamente a aplicação da lei nova somente aos fatos supervenientes a partir de sua entrada em vigor?

- 9.5. Pretende-se instituir ou aumentar tributo? Qual é o fundamento constitucional?
- A lei não afeta fatos geradores ocorridos antes de sua vigência (lei retroativa)?
- A cobrança de tributos vai-se realizar no mesmo exercício financeiro da publicação da lei?
- O princípio da imunidade recíproca está sendo observado?
- As demais imunidades tributárias foram observadas?
- O projeto que institui contribuição social contém disposição que assegura o princípio da anterioridade especial (cobrança apenas após noventa dias a contar da publicação)?
- O tributo que se pretende instituir não tem caráter confiscatório?
- Em se tratando de taxa, cuida-se de exação a ser cobrada em razão do exercício de poder de polícia ou da prestação de serviço público específico e divisível prestados ou postos à disposição do contribuinte? Há equivalência razoável entre o custo da atividade estatal e a prestação cobrada?

- **10 O ato normativo corresponde às expectativas dos cidadãos e é inteligível para todos?**
- 10.1. O ato normativo proposto será entendido e aceito pelos cidadãos?
- 10.2. As limitações à liberdade individual e demais restrições impostas são indispensáveis? Por exemplo:
 - proibições, necessidades de autorizações;
 - comparecimento obrigatório perante autoridade;
 - indispensabilidade de requerimento;
 - dever de prestar informações;
 - imposição de multas e penas;
 - outras sanções.
- 10.3. Podem as medidas restritivas ser substituídas por outras?
- 10.4. Em que medida os requisitos necessários à formulação de pedidos perante autoridades poderia ser reduzido a um mínimo aceitável?
- 10.5. Podem os destinatários da norma entender o vocabulário utilizado, a organização e a extensão das frases e das disposições, a sistemática, a lógica e a abstração?

- **11. O ato normativo é exeqüível?**
- 11.1 Por que não se renuncia a um novo sistema de controle por parte da administração?
- 11.2. As disposições podem ser aplicadas diretamente?
- 11.3. Podem as disposições administrativas que estabelecem normas de conduta ou proíbem determinadas práticas ser aplicadas com os meios existentes?
- 11.4. É necessário incluir disposições sobre proteção jurídica? Por que as disposições gerais não são suficientes?
- 11.5. Por que não podem ser dispensadas:
 - as regras sobre competência e organização?
 - a criação de novos órgãos e comissões consultivas?
 - a intervenção da autoridade?
 - exigências relativas à elaboração de relatórios?
 - outras exigências burocráticas?
 -

- 11.6. Quais órgãos ou instituições que devem assumir a responsabilidade pela execução das medidas?
- 11.7. Com que conflitos de interesse pode-se prever que o executor das medidas ver-se-á confrontado?
- 11.8. Dispõe o executor das medidas da necessária discricionariedade?
- 11.9. Qual é a opinião das autoridades incumbidas de executar as medidas quanto à clareza dos objetivos pretendidos e à possibilidade de sua execução?
- 11.10. A regra pretendida foi submetida a testes sobre a possibilidade de sua execução com a participação das autoridades encarregadas de aplicá-la? Por que não? A que conclusão se chegou?

- **12. Existe uma relação equilibrada entre custos e benefícios?**
- 12.1 Qual o ônus a ser imposto aos destinatários da norma (calcular ou, ao menos, avaliar a dimensão desses custos)?
- 12.2. Podem os destinatários da norma, em particular as pequenas e médias empresas, suportar esses custos adicionais?
- 12.3. As medidas pretendidas impõem despesas adicionais ao orçamento da União, dos Estados e dos Municípios? Quais as possibilidades existentes para enfrentarem esses custos adicionais?
- 12.4. Procedeu-se à análise da relação custo-benefício? A que conclusão se chegou?
- 12.5. De que forma serão avaliados a eficácia, o desgaste e os eventuais efeitos colaterais do novo ato normativo após sua entrada em vigor?

ATOS NORMATIVOS

CONCEITOS BÁSICOS

- **11. Lei Ordinária**
- **11.1. Definição**
- A lei ordinária é um ato normativo primário e contém, em regra, normas gerais e abstratas. Embora as leis sejam definidas, normalmente, pela generalidade e abstração ("*lei material*"), estas contêm, não raramente, normas singulares ("*lei formal*" ou "*ato normativo de efeitos concretos*").
- Exemplo de lei formal:
 - – Lei orçamentária anual (Constituição, art. 165, § 5º);
 - – Leis que autorizam a criação de empresas públicas, sociedades de economia mista, autarquias e fundações (Constituição, art. 37, XIX).
- O STF tem entendido que os *atos normativos de efeitos concretos*, por não terem o conteúdo material de *ato normativo*, não se sujeitam ao controle abstrato de constitucionalidade.

LEI ORDINÁRIA

- **11.2. Objeto**
- O Estado de Direito (Constituição, art. 1º) define-se pela submissão de diversas relações da vida ao Direito. Assim, não deveria haver, em princípio, domínios vedados à lei. Essa afirmativa é, todavia, apenas parcialmente correta. A Constituição exclui, expressamente, do domínio da lei, as matérias da competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49), que devem ser disciplinadas mediante decreto legislativo. Também não podem ser tratadas por lei as matérias que integram as competências privativas do Senado e da Câmara (Constituição, arts. 51 e 52).
- Por fim, a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, reservou matérias para decreto do Presidente da República (art. 84, VI, alíneas **a** e **b**).
- Acentue-se, por outro lado, que existem matérias que somente podem ser disciplinadas por lei ordinária, sendo, aliás, vedada a delegação (Constituição, art. 68, § 1º, I, II, III).

LEI ORDINÁRIA

- **11.3. Forma e Estrutura**
- A estrutura da lei 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; a *matéria legislada* diz respeito ao texto ou corpo da lei.
- **11.3.1. Ordem Legislativa**
- **11.3.1.1. Das partes do ato normativo**
- O projeto de ato normativo é estruturado em três partes básicas:
- a) A parte *preliminar*, com a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
- b) A parte *normativa*, com as normas que regulam o objeto definido na parte preliminar;
- c) A parte *final*, com as disposições sobre medidas necessárias à implementação das normas constantes da parte normativa, as disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

LEI ORDINÁRIA

- **11.3.1.2. Epígrafe**
- *A epígrafe é a parte do ato que o qualifica na ordem jurídica e o situa no tempo, por meio da data, da numeração e da denominação.*
- Exemplo de epígrafe:
- LEI Nº 8.078, DE 11 DE SETEMBRO DE 1990.

LEI ORDINÁRIA

- **11.3.1.3. Ementa ou Rubrica da Lei**
- A *ementa* é a parte do ato que sintetiza o conteúdo da lei, a fim de permitir, de modo imediato, o conhecimento da matéria legislada.
- Exemplo de ementa:
- Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências.
- A síntese contida na ementa deve resumir o tema central ou a finalidade principal da lei; evite-se, portanto, mencionar apenas um tópico genérico da lei acompanhado do clichê "*e dá outras providências*".

LEI ORDINÁRIA

- **11.3.1.4. Preâmbulo**
- O *preâmbulo* contém a declaração do nome da autoridade, do cargo em que se acha investida e da atribuição constitucional em que se funda para promulgar a lei e a *ordem de execução* ou *mandado de cumprimento*, a qual prescreve a força coativa do ato normativo.
- Exemplo de autoria:
- **O Presidente da República**
- Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei (...)
- Exemplo de ordem de execução:
- O Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:

LEI ORDINÁRIA

- **11.3.1.6. Fecho da Lei**
- Consagrou-se, entre nós, que o fecho dos atos legislativos haveria de conter referência aos dois acontecimentos marcantes de nossa História: Declaração da Independência e Proclamação da República.
- Exemplo de fecho de lei:
- *"Brasília, 11 de setembro de 1991, 169º da Independência e 102º da República."*

LEI ORDINÁRIA

- **11.3.1.7. Matéria Legislada: Texto ou Corpo da Lei**
- O *texto ou corpo da lei* contém a *matéria legislada*, isto é, as disposições que alteram a ordem jurídica. Ele é composto por artigos, que, dispostos em ordem numérica, 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 desdobram-se em parágrafos e incisos, e estes em alíneas.
- Por exemplo, o art. 206 do Código Civil de 10 de janeiro de 2002:
- *"Art. 206. Prescreve:*
- *§ 1º Em um ano:*
- *I - a pretensão dos hospedeiros ou fornecedores de víveres destinados a consumo no próprio estabelecimento, para o pagamento da hospedagem ou dos alimentos;*
- *II - a pretensão do segurado contra o segurador, ou a deste contra aquele, contado o prazo:*
- *a) para o segurado, no caso de seguro de responsabilidade civil, da data em que é citado para responder à ação de indenização proposta pelo terceiro prejudicado, ou da data que a este indeniza, com a anuência do segurador;*
- *b) quanto aos demais seguros, da ciência do fato gerador da pretensão; (...)"*

LEI ORDINÁRIA

- **11.3.1.8. Agrupamento de Artigos**
- Como assinalado no item "9.2.2., *Sistemática Externa*", 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:
 - – um conjunto de artigos compõe uma SEÇÃO;
 - – uma seção é composta por várias SUBSEÇÕES;
 - – um conjunto de seções constitui um CAPÍTULO;
 - – um conjunto de capítulos constitui um TÍTULO;
 - – um conjunto de títulos constitui um LIVRO.

Cláusula de Revogação

- Até a edição da Lei Complementar nº 95, de 1998, (art. 9º – v. *Apêndice*) a cláusula de revogação podia ser *específica* ou *geral*. Desde então, no entanto, admite-se somente a cláusula de revogação *específica*. Assim, atualmente é incorreto o uso de cláusula revogatória do tipo "*Revogam-se as disposições em contrário.*".
- A revogação é *específica* quando precisa a lei ou leis, ou parte da lei que ficam revogadas.
- Exemplo de cláusulas revogatórias específicas:
- "*Fica revogada a Lei nº 4.789, de 14 de outubro de 1965.*"
- "*Ficam revogadas as Leis nºs 3.917, de 14 de julho de 1961, 5.887, de 31 de maio de 1973, e 6.859, de 24 de novembro de 1980.*"
- "*Ficam revogados os arts. 16, 17 e 29 da Lei nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990.*"

Cláusula de Vigência

- Além da cláusula de revogação, o texto ou corpo do ato normativo contém, normalmente, cláusula que dispõe sobre a sua entrada em vigor. Caso a lei não consigne data ou prazo para entrada em vigor, aplica-se preceito constante do art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil, segundo o qual, salvo disposição em contrário, a lei começa a vigorar em todo o país 45 dias após a sua publicação.

Assinatura e Referenda

- Para terem validade, os atos normativos devem ser assinados pela autoridade competente. Trata-se de prática amplamente consolidada no Direito Constitucional e Administrativo brasileiros.
- As leis devem ser referendadas pelos Ministros de Estado que respondam pela matéria (Constituição, art. 87, parágrafo único, I), que assumem, assim, a corresponsabilidade por sua execução e observância. No caso dos atos de nomeação de Ministro de Estado, a referenda será sempre do Ministro de Estado da Justiça, nos termos do art. 29 do Decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002, que *"Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios e dá outras providências"*.

Lei Complementar

- **Definição**
- *As leis complementares* constituem um terceiro tipo de leis que não ostentam a rigidez dos preceitos constitucionais, e tampouco comportam a revogação por força de qualquer lei ordinária superveniente. Com a instituição de lei complementar buscou o constituinte resguardar certas matérias de caráter paraconstitucional contra mudanças céleres ou apressadas, sem lhes imprimir uma rigidez exagerada, que dificultaria sua modificação.
- A lei complementar deve ser aprovada pela maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso (Constituição, art. 69).

Lei Complementar

- **Objeto**
- Caberia indagar se a lei complementar tem matéria própria. Poder-se-ia afirmar que, sendo toda e qualquer lei uma complementação da Constituição, a sua qualidade de lei complementar seria atribuída por um elemento de índole formal, que é a sua aprovação pela maioria absoluta de cada uma das Casas do Congresso. A qualificação de uma lei como complementar dependeria, assim, de um elemento aleatório. Essa não é a melhor interpretação. Ao estabelecer um terceiro tipo, pretendeu o constituinte assegurar certa estabilidade e um mínimo de rigidez às normas que regulam certas matérias. Dessa forma, eliminou-se eventual discricionariedade do legislador, consagrando-se que leis complementares propriamente ditas são aquelas exigidas expressamente pelo texto constitucional.

Lei Complementar

- – Não existe entre *lei complementar* e *lei ordinária* (ou *medida provisória*) uma relação de hierarquia, pois seus campos de abrangência são diversos. Assim, a *lei ordinária* que invadir matéria de *lei complementar* é *inconstitucional* e não *ilegal*;
- – Norma pré-constitucional de qualquer espécie que verse sobre matéria que a Constituição de 1988 reservou à *lei complementar* foi recepcionada pela nova ordem constitucional como *lei complementar*.
- – Lei votada com o procedimento de *Lei Complementar* e denominada como tal, ainda assim, terá efeitos jurídicos de *lei ordinária*, podendo ser revogada por *lei ordinária* posterior, se versar sobre matéria não reservada constitucionalmente à *lei complementar*;
- – Dispositivos esparsos de uma *lei complementar* que não constituírem matéria constitucionalmente reservada à *lei Complementar* possuem efeitos jurídicos de *lei ordinária*.

Lei Complementar

- No texto constitucional são previstas as seguintes leis complementares:
- – Lei que disciplina a proteção contra despedida arbitrária (Constituição, art. 7º, I);
- – Lei que estabelece casos de inelegibilidade e prazos de sua cessação (art. 14, § 9º);
- – Lei que regula a criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado dos Territórios Federais e que define a incorporação, subdivisão e desmembramento dos Estados mediante plebiscito e aprovação do Congresso Nacional (art. 18, §§ 2º, 3º e 4º);
- – Lei que dispõe sobre os casos em que se pode permitir o trânsito ou a permanência temporária de forças estrangeiras no território nacional (art. 21, IV);
- – Lei que faculta aos Estados legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas na competência legislativa privativa da União (art. 22, parágrafo único);
- – Lei que fixa normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional (art. 23, parágrafo único);
- – Lei dos Estados que institui regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões. (art. 25, § 3º);
- – Lei que define as áreas de autuação de sociedades de economia mista, empresas públicas e fundações criadas pelo poder público (art. 37, XIX);

Lei Delegada

- **Definição**
- *Lei delegada* é o ato normativo elaborado e editado pelo Presidente da República em virtude de autorização do Poder Legislativo, expedida mediante resolução e dentro dos limites nela traçados (Constituição, art. 68, **caput** e §§).
- De uso bastante raro, apenas duas leis delegadas foram promulgadas após a Constituição de 1988 (Leis Delegadas nº 12, de 7 de agosto de 1992 e nº 13, 27 de agosto de 1992).

Lei Delegada

- **Objeto**
- A Constituição Federal (art. 68, § 1º) estabelece, expressamente, que não podem ser objeto de delegação os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara ou do Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:
 - a) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
 - b) nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
 - c) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Lei Delegada

- **Forma e Estrutura**

- Sobre a estrutura e a forma da Lei Delegada são válidas, fundamentalmente, as considerações expendidas em 11.3. *Forma e Estrutura*.

- Exemplo de Lei Delegada:

LEI DELEGADA Nº 12, DE 7 DE AGOSTO DE 1992.

-

Dispõe sobre a instituição de Gratificação de Atividade Militar para os servidores militares federais das Forças Armadas.

- *O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, Faço saber que, no uso da delegação constante da Resolução nº 1, de 1992 - CN, decreto a seguinte lei:*

- *Art. 1º Fica instituída a Gratificação de Atividade Militar, devida mensal e regularmente aos servidores militares federais das Forças Armadas, pelo efetivo exercício de atividade militar, ou, em decorrência deste, quando na inatividade.*

- (...)

- *Art. 5º Esta lei delegada entra em vigor na data de sua publicação, com efeitos financeiros a contar de 1º de julho de 1992, observada a graduação estabelecida pelo art. 2º.*

- *Brasília, 7 de agosto de 1992; 171º da Independência e 104º da República.*

- **FERNANDO COLLOR**

Célio Borja

Marcílio Marques Moreira"

Medida Provisória

- **Definição**
- *Medida Provisória* é ato normativo com força de lei que pode ser editado pelo Presidente da República em caso de *relevância e urgência*. Tal medida deve ser submetida de imediato à deliberação do Congresso Nacional.
- As medidas provisórias perdem a eficácia desde a edição se não forem convertidas em lei no prazo de 60 dias, prorrogável por mais 60. Neste caso, o Congresso Nacional deverá disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas decorrentes da medida provisória. Se tal disciplina não for feita no prazo de 60 dias após a rejeição ou perda de eficácia de medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante a vigência da medida provisória conservar-se-ão por ela regidas.

Medida Provisória

- **Objeto**
- As Medidas Provisórias têm por objeto, basicamente, a mesma matéria das Leis Ordinárias; contudo, não podem ser objeto de medida provisória as seguintes matérias:
- a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;
- b) direito penal, processual penal e processual civil;
- c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvada a abertura de crédito extraordinário, a qual é expressamente reservada à Medida Provisória (Constituição, art. 167, § 3º);
- e) as que visem a detenção ou seqüestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;
- f) as reservadas a lei complementar;
- g) já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República;
- h) aprovação de Código; e
- i) regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda constitucional promulgada no período compreendido entre 1º de janeiro de 1995 até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001.
- Por fim, o Decreto nº 4.176, de 2002, recomenda que não seja objeto de Medida Provisória a matéria "*que possa ser aprovada dentro dos prazos estabelecidos pelo procedimento legislativo de urgência previsto na Constituição*" (art. 40, V).

Medida Provisória

- **Forma e Estrutura**
- Exemplo de Medida Provisória
- *"Medida Provisória nº 55, de 7 de julho de 2002.*
- *Autoriza condições especiais para o crédito de valores iguais ou inferiores a R\$ 100,00, de que trata a Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, e dá outras providências.*
- ***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:***
- *Art. 1º Fica a Caixa Econômica Federal autorizada a creditar em contas vinculadas específicas do Fundo de Garantia do Tempo de Serviço - FGTS, a expensas do próprio Fundo, os valores do complemento de atualização monetária de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 110, de 29 de junho de 2001, cuja importância, em 10 de julho de 2001, seja igual ou inferior a R\$ 100,00 (cem reais).*
- *§ 1º A adesão de que trata o art. 4º da Lei Complementar nº 110, de 2001, em relação às contas a que se refere o caput, será caracterizada no ato de recebimento do valor creditado na conta vinculada, dispensada a comprovação das condições de saque previstas no art. 20 da Lei nº 8.036, de 11 de maio de 1990.*
- *§ 2º Caso a adesão não se realize até o final do prazo regulamentar para o seu exercício, o crédito será imediatamente revertido ao FGTS.*
- *Art. 2º O titular de conta vinculada do FGTS, com idade igual ou superior a setenta anos ou que vier a completar essa idade até a data final para firmar o termo de adesão de que trata o art. 6º da Lei Complementar nº 110, de 2001, fará jus ao crédito do complemento de atualização monetária de que trata a referida Lei Complementar, com a redução nela prevista, em parcela única, no mês seguinte ao de publicação desta Medida Provisória ou no mês subsequente ao que completar a mencionada idade.*
- *Art. 3º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação.*
- *Brasília, 12 de julho de 2002; 181º da Independência e 114º da República.*
- **FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**
Pedro Malan
Paulo Jobim Filho"

Decreto Legislativo

- **Definição**
- *Decretos Legislativos* são atos destinados a regular matérias de competência exclusiva do Congresso Nacional (Constituição, art. 49) que tenham efeitos externos a ele.

Decreto Legislativo

- **. Objeto**
- Objeto do Decreto Legislativo são as matérias enunciadas no art. 49 da Constituição, *verbis*:
- *"Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:*
- *I – resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;*
- *II – autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;*
- *III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;*
- *IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer dessas medidas;*
- *V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;*
- *VI – mudar temporariamente sua sede*
- *VII – fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I*

Decreto Legislativo

- *VIII – fixar os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I*
- *IX – julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;*
- *X – fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;*
- *XI – zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;*
- *XII – apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão*
- *XIII – escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União*
- *XIV – aprovar iniciativas do Poder Executivo referentes a atividades nucleares*
- *XV – autorizar referendo e convocar plebiscito*
- *XVI – autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos, e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;*
- *XVII – aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares."*
- Acrescente-se, ainda, como objeto do Decreto Legislativo a disciplina das relações jurídicas decorrentes de medida provisória não convertida em lei (Constituição, art. 63, § 3º).

Decreto Legislativo

- **Forma e Estrutura**

- São válidas, fundamentalmente, as considerações expendidas no item 11.3. *Forma e Estrutura*. Ressalte-se, no entanto, que no decreto legislativo a *autoria e o fundamento de autoridade* antecedem o *título*.
- Exemplo de Decreto Legislativo:
- *"Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, e eu, Ramez Tebet, Presidente do Senado Federal, nos termos do art. 48, item 28, do Regimento Interno, promulgo o seguinte*
- *DECRETO LEGISLATIVO Nº 57, DE 2002*
-
- Aprova solicitação de o Brasil fazer a declaração facultativa prevista no artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, reconhecendo a competência do Comitê Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violação dos direitos humanos cobertos na Convenção.
- *O Congresso Nacional decreta:*
- *Art. 1º Fica aprovada solicitação de fazer a declaração facultativa prevista no artigo 14 da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, reconhecendo a competência do Comitê sobre a Eliminação da Discriminação Racial para receber e analisar denúncias de violações dos direitos humanos cobertos na Convenção.*
- *Parágrafo único. Ficam sujeitos à aprovação do Congresso Nacional quaisquer atos que possam resultar em revisão da referida Convenção, bem como, nos termos do inciso I do art. 49 da Constituição Federal, quaisquer ajustes complementares que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional.*
- *Art. 2º Este Decreto Legislativo entra em vigor na data de sua publicação.*
- *Senado Federal, em 26 de abril de 2002*
Senador RAMEZ TEBET
Presidente do Senado Federal"

Decreto

- **. Definição**
- *Decretos* são atos administrativos da competência exclusiva do Chefe do Executivo, destinados a prover situações gerais ou individuais, abstratamente previstas, de modo expresso ou implícito, na lei. . Esta é a definição clássica, a qual, no entanto, é inaplicável aos *decretos autônomos*, tratados adiante.
- **16.2. Decretos Singulares**
- Os decretos podem conter regras *singulares* ou *concretas* (v. g., decretos de nomeação, de aposentadoria, de abertura de crédito, de desapropriação, de cessão de uso de imóvel, de indulto de perda de nacionalidade, etc.).
- **16.3. Decretos Regulamentares**
- Os decretos *regulamentares* são atos normativos subordinados ou secundários.
- A diferença entre a lei e o regulamento, no Direito brasileiro, não se limita à origem ou à supremacia daquela sobre este. A distinção substancial reside no fato de que a lei inova originariamente o ordenamento jurídico, enquanto o regulamento não o altera, mas fixa, tão-somente, as "*regras orgânicas e processuais destinadas a pôr em execução os princípios institucionais estabelecidos por lei, ou para desenvolver os preceitos constantes da lei, expressos ou implícitos, dentro da órbita por ela circunscrita, isto é, as diretrizes, em pormenor, por ela determinadas*".
- Não se pode negar que, como observa Celso Antônio Bandeira de Mello, a generalidade e o caráter abstrato da lei permitem particularizações gradativas quando não têm como fim a especificidade de situações insuscetíveis de redução a um padrão qualquer. Disso resulta, não raras vezes, margem de discricção administrativa a ser exercida na aplicação da lei.
- Não se há de confundir, porém, a discricionariedade administrativa, atinente ao exercício do poder regulamentar, com delegação disfarçada de poder. Na discricionariedade, a lei estabelece previamente o direito ou dever, a obrigação ou a restrição, fixando os requisitos de seu surgimento e os elementos de identificação dos destinatários. Na delegação, ao revés, não se identificam, na norma regulamentada, o direito, a obrigação ou a limitação. Estes são estabelecidos apenas no regulamento.

Decreto

- **Decretos Autônomos**
- Com a Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, introduziu-se no ordenamento pátrio ato normativo conhecido doutrinariamente como *decreto autônomo*, i. é., decreto que decorre diretamente da Constituição, possuindo efeitos análogos ao de uma lei ordinária.
- Tal espécie normativa, contudo, limita-se às hipóteses de *organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, e de extinção de funções ou cargos públicos, quando vago* (art. 84, VI, da Constituição).

Decreto

- **Forma e Estrutura**
- Tal como as leis, os decretos compõem-se de dois elementos: a ordem legislativa (preâmbulo e fecho) e a matéria legislada (texto ou corpo da lei).
- Assinale-se que somente são numerados os decretos que contêm regras jurídicas de carácter geral e abstrato.
- Os decretos que contenham regras de carácter singular não são numerados, mas contêm ementa, exceto os relativos a nomeação ou a designação para cargo público, os quais não serão numerados nem conterão ementa.
- Todos os decretos serão referendados pelo Ministro competente.

- Exemplo de Decreto:
- "DECRETO Nº 4.298, DE 11 DE JULHO DE 2002.
-
- Dispõe sobre a atuação dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal durante o processo de transição governamental.
- **O PRESIDENTE DA REPÚBLICA**, no uso da atribuição que lhe confere o art. 84, inciso VI, alínea "a", da Constituição,
- **D E C R E T A :**
- *Art. 1º Transição governamental é o processo que objetiva propiciar condições para que o candidato eleito para o cargo de Presidente da República possa receber de seu antecessor todos os dados e informações necessários à implementação do programa do novo governo, desde a data de sua posse.*
- *Parágrafo único. Caberá ao Chefe da Casa Civil da Presidência da República a coordenação dos trabalhos vinculados à transição governamental.*
- *Art. 2º O processo de transição governamental tem início seis meses antes da data da posse do novo Presidente da República e com ela se encerra.*
- *Art. 3º O candidato eleito para o cargo de Presidente da República poderá indicar equipe de transição, a qual terá acesso às informações relativas às contas públicas, aos programas e aos projetos do Governo Federal.*
- *Parágrafo único. A indicação a que se refere este artigo será feita por meio de ofício ao Presidente da República.*
- *Art. 4º Os pedidos de acesso às informações de que trata o art. 3º, qualquer que seja a sua natureza, deverão ser formulados por escrito e encaminhados ao Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República, a quem competirá requisitar dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal os dados solicitados pela equipe de transição, observadas as condições estabelecidas no Decreto nº 4.199, de 16 de abril de 2002.*
- *Art. 5º Os Secretários-Executivos dos Ministérios deverão encaminhar ao Secretário-Executivo da Casa Civil da Presidência da República as informações de que trata o art. 4º, as quais serão consolidadas pela coordenação do processo de transição.*
- *Art. 6º Sem prejuízo do disposto nos arts. 1º a 5º, o Secretário-Executivo da Casa Civil solicitará aos Secretários-Executivos dos Ministérios informações circunstanciadas sobre:*
 - *I - programas realizados e em execução relativos ao período do mandato do Presidente da República;*
 - *II - assuntos que demandarão ação ou decisão da administração nos cem primeiros dias do novo governo;*
 - *III - projetos que aguardam implementação ou que tenham sido interrompidos; e*
 - *IV - glossário de projetos, termos técnicos e siglas utilizadas pela Administração Pública Federal.*
- *Art. 7º O Chefe da Casa Civil expedirá normas complementares para execução do disposto no art. 5º.*
- *Art. 8º As reuniões de servidores com integrantes da equipe de transição devem ser objeto de agendamento e registro sumário em atas que indiquem os participantes, os assuntos tratados, as informações solicitadas e o cronograma de atendimento das demandas apresentadas.*
- *Art. 9º Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação.*
- *Brasília, 11 de julho de 2002; 181º da Independência e 114º da República.*
- **FERNANDO HENRIQUE CARDOSO**
Silvano Gianni"

Portaria

- **Definição e Objeto**
- É o instrumento pelo qual Ministros ou outras autoridades expedem instruções sobre a organização e funcionamento de serviço e praticam outros atos de sua competência.
- **17.2 Forma e Estrutura**
- Tal como os atos legislativos, a portaria contém preâmbulo e corpo. São válidas, pois, as considerações expendidas no item *11.3. Forma e Estrutura*.

PORTARIA

- Exemplo de Portaria:
- *"Portaria nº5 , de 7 de fevereiro de 2002.*
-
- Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ.
- ***O CHEFE DA CASA CIVIL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 9º do Decreto nº 4.073, de 3 de janeiro de 2002,***
- ***RESOLVE:***
- *Art. 1º Fica aprovado, na forma do Anexo, o Regimento Interno do Conselho Nacional de Arquivos - CONARQ.*
- *Art. 2º Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.*
- PEDRO PARENTE"

