

## **DIREITO E LEI**

**Antonio A. Queiroz Telles**  
**Doutor em Direito. Professor da USF.**

Se é verdadeiro que o estudo do direito alude, de maneira especial, à principiologia, aos sistemas jurídicos, aos seus institutos e aos seus respectivos regimes revela-se, também, imprescindível o melhor conhecimento da forma mediante a qual se expressa e materializa : a lei.

Justamente, além de noções elementares, fornecidas pelas faculdades, ainda nas aulas de introdução à ciência do direito, quase mais nada é, depois, nesse sentido, acrescentado aos acadêmicos, no transcorrer de todo o curso.

Desta idéia genérica - é o vezo pedagógico - passa-se, desde logo, à apreciação das situações jurídicas espelhadas nos vários diplomas, não raro, artigo por artigo da lei, cujo sentido formal e material, lamentavelmente, fica destinado a segundo plano.

Na verdade, atribui-se grande importância ao que diz respeito à ordem jurídica, às circunstâncias por ela regidas, às conseqüências descendentes da sua infringência, sem que, todavia, se faça claro o que é, precisamente, a lei.

Todavia, não é possível, realmente, conhecer o direito, em todas as suas dimensões, sem o preambular entendimento do exato significado da lei. Especialmente, no que se refere, por exemplo, à sua origem, traços históricos, espécies, hierarquia, técnica legislativa, interpretação, anatomia de seu conteúdo e de tantas outras informações que a cercam, adjetivam, alteram, revogam que, em suma, mostram-se extraordinariamente necessários à boa formação da consciência jurídica.

A lei, em verdade, é o grande instrumento de organização da sociedade.

Mas, se a sociedade, por força de imperativos econômicos, políticos, culturais, demográficos, geográficos, tecnológicos, passa por incessantes mutações, constante há de ser, também, a preocupação em reorganizá-la. E, para isso, há que se apelar, interativamente, à lei, ao direito, às normas jurídicas.

Essa a razão pela qual já há algum tempo, com a respeitabilidade de um dogma, afirmou René Capitant que governar não mais é agir dentro dos quadros das leis existentes; governar, em uma palavra, é legislar.

Poucos juristas, com certeza, ainda não se aperceberam dessa verdade. E os homens públicos, igualmente, qualquer seja o segmento político em que atuam, sentiram, em sua vivência pessoal, a profunda autenticidade dessa asserção.

Uma pesquisa que, eventualmente, se fizer a respeito, apurará que, nos mais variados campos das relações sociais, mesmo naqueles tradicionalmente mais reservados à autonomia da vontade - como o direito das obrigações - ou à privacidade individual - como o do exercício dos direitos dos bens particulares, o legislador é solicitado a interferir para amoldar às exigências do quadro social, situações que as pressões sociais consideram insustentá-

veis.

No momento em que a lei passa a ser invocada como remédio para a solução de um número de males sociais, adensam-se as pressões para fazê-la atender a tantas pretensões, o que, evidentemente, passa a refletir, diretamente, sobre a sistemática de sua elaboração e, sobre todos quantos dela participam.

Estas observações dão destaque, por si só, à delicadeza das questões que gravitam em torno da elaboração legislativa, eis que fortes interesses se projetam sobre essa manifestação da vida política, fazendo aflorar uma teia de problemas jurídicos, todos carregados de substratos políticos, sociais, que constituem o âmago da função legislativa.

A propósito, há muito alertou Ihering para o fato de que a realidade somente decorre das leis. O resto é apenas um fantasma do direito.

Para Hésio Fernandes Pinheiro (Técnica Legislativa), a elaboração de um texto legal exige trabalho árduo, rigor de método, precisão de linguagem e humildade.

O legislador humilde é aquele que toda vez que vai elaborar uma proposição, tem em mente a aguda observação de Montesquieu: as leis defrontam-se sempre com as paixões e os preconceitos do legislador. Algumas vezes passam através deles e por eles são manchados; outras, ficam entre eles e se incorporam.

Macular o menos possível o texto de uma proposição com as suas paixões e preconceitos é a recompensa de uma elaboração legislativa séria, que procura observar rigorosamente os procedimentos e normas redacionais da técnica legislativa, é o que distingue, no fundo, o simples parlamentar do grande legislador.

## 1 - Conceito

O direito brasileiro nasce, primeiramente, da lei.

Diz a Constituição Federal que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei.

Ela é, portanto fonte de direitos e obrigações, emanada da vontade do Estado, segundo o processo legislativo, igualmente previsto na Carta Maior

Não existe uma definição perfeita de lei, não obstante os esforços doutrinários neste sentido.

Por exemplo, São Tomaz de Aquino definiu a lei como sendo a ordenação da razão, visando o bem comum, feita e promulgada pelo legislador.

Para Clóvis Bevilacqua, a lei é uma ordem geral, emanada da autoridade.

Carlos Maximiliano conceitua-a como a expressão da vontade do Estado a respeito da conduta civil dos indivíduos submetidos a sua autoridade e, num outro sentido, como a norma de direito, provindo da mais alta autoridade. A lei representa não só os princípios, como também as normas reguladoras da coexistência humana.

De forma mais objetiva, lei é a norma jurídica que, obrigando a todos, coordena e dirige as atividades humanas. A obediência aos seus postulados resulta da compreensão espontânea por parte do homem que aceita como fronteira às suas expressões o início do

direito do seu semelhante. É, pois, a limitação das liberdades individuais concretizada em normas de aplicação geral e em princípios observados no direito.

Doutrinariamente, a lei é uma norma jurídica reguladora das relações humanas e, tecnicamente, diz-se lei a manifestação expressa de vontade do Estado através dos seus órgãos legisladores, visando estabelecer uma regra ou reconhecer um direito.

Entretanto, apesar dos esforços do legislador, não conseguem as leis prever todas as situações jurídicas.

Dai ser imprescindível que o direito procure em outras fontes a solução para os conflitos de interesses.

## 2 - Características

Através da norma jurídica, pauta-se o comportamento dos indivíduos na sociedade e, também, do próprio Estado.

Captada a norma social para o sistema jurídico, ganha ela o caráter imperativo, isto é, torna-se obrigatória.

Realmente, o direito manifesta-se através de normas de caráter eminentemente imperativo.

Assim, tendo em conta o atributo da imperatividade, a lei não aconselha o seu cumprimento, mas o exige.

Apresenta a norma jurídica a condição de bilateralidade, pois se de um lado alguém ordena, os demais obedecem.

Estabelece ela, portanto, verdadeira relação de subordinação entre o que detém o poder de mandar e os outros, que têm o dever de obedecer.

A ordem jurídica é composta por comandos negativos e positivos, o que vale dizer, por proibições e por ordens, como por exemplo, quem pode praticar ou não determinado ato jurídico.

Para garantir a sua eficácia, dispõe a norma jurídica de sanção própria, que não se confunde com outros tipos de sanção (moral, religiosa, por exemplo).

Outra característica da norma jurídica é a sua generalidade, o que implica na sua observância por toda comunidade.

## 3 - Classificação

Segundo o art. 59 da Constituição Federal, são espécies normativas acolhidas pelo sistema jurídico brasileiro: I - Emendas à Constituição; II - Leis Complementares; III - Leis Ordinárias; IV - Leis Delegadas; V - Medidas Provisórias; VI - Decretos Legislativos; VII Resoluções.

Através das emendas, diante do tradicional caráter de rigidez da Constituição e, tomando-se por pressuposto que a Lei Maior se pretende duradoura, mas não imutável, ela

própria cria um mecanismo para sua alteração e adaptação às novas situações sociais através da previsão de emenda constitucional (inc. I) que se submete a um processo específico e mais árduo (Breves Comentários à Constituição de 1988, Fundação Prefeito Faria Lima - CEPAM).

As Leis Complementares representam um detalhamento do texto constitucional. Diferem, contudo pela exigência de que esta só poderá ser editada, quando prevista, expressamente, pela Constituição, enquanto a lei ordinária objetiva dar referência a certas matérias, de forma mais abrangente, desde que as matérias a serem tratadas não sejam previstas em Lei complementar.

Diga-se, também, a esse respeito, que a Lei complementar exige, para aprovação o quorum específico, ou seja, a maioria absoluta, nos termos do art. 69 da Constituição Federal e a Lei Ordinária, ao contrário, contenta-se com a aprovação por maioria simples

O inciso IV do art. 59 refere-se às leis delegadas, que transferem atribuições de um Poder para outro, ou seja, especificamente, do Congresso Nacional para o Presidente da República, para legislar sobre determinada matéria. Trata-se, em realidade, de delegação externa corporis.

Os Decretos Legislativos e as Resoluções previstas nos incisos VI e VII apresentam características de norma legislativa, mas valem, exclusivamente, para assuntos de natureza privativa, interna corporis do Legislativo.

Os artigos 60 a 69 cuidam dessa espécie de atos, detalhando todas as circunstâncias pelas quais se desenvolverá o processo legislativo.

## 4 - Técnica Legislativa

Normalmente, compõe-se a lei das seguintes partes: preâmbulo, ementa, cláusula de promulgação, corpo, cláusula de vigência, de revogação e encerramento.

O preâmbulo conterà a epígrafe ou título: "Lei nº ... de 199..".

Ementa, do latim *ementum* (idéia, pensamento) relaciona-se com *mens* (mente), produzindo o sentido de sinopse, de resumo do conteúdo de um documento ou, neste caso, sobre o que versa a lei.

Exemplo de ementa: "Lei Federal nº 8.666/93 (preâmbulo).

Ementa: "Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências".

A cláusula de promulgação compreende a autoria. Por exemplo: "O Governador do Estado de São Paulo" e, o fundamento: "Faço saber que a Assembléia Legislativa aprovou e eu sanciono e promulgo a seguinte Lei".

As cláusulas de vigência e de revogação dizem respeito, pela ordem, ao sentido auto-explicativo: "Esta Lei entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário".

Finalmente, no encerramento, a data: ... de ... de 199., assinatura (Governador do Estado) e os referendos (Secretários de Estado).

As leis, para sua perfeição, devem ser sancionadas.

Sanção é ato do Chefe do Executivo, que se resume na sua adesão aos projetos de lei aprovados pelo Legislativo, transformando-os em lei.

Na verdade, a sanção é forma de participação do Executivo no processo de formação da lei ou, na opinião de muitos juristas, ato legislativo de competência desse mesmo Poder.

A sanção é ato que se dirige, exclusivamente, à lei e pode ser expressa ou tácita.

Na primeira hipótese, o Chefe do Executivo, concordando com o projeto de lei, assiná-o e o promulga-o. Na segunda, deixa transcorrer o prazo previsto para estas mesmas providências, o que equivale a sancioná-lo.

Se a sanção é ato de cunho legislativo, de competência do Chefe do Executivo, a promulgação restringe-se à mera comunicação deste aos seus destinatários (para que o cumpram).

Esclareça-se, ademais, que a sanção incide sobre um projeto de lei, enquanto que a promulgação dirige-se à própria lei.

Segundo a técnica legislativa, mostra-se o decreto com estrutura semelhante à lei (epígrafe, ementa, autoria, fundamento, corpo, cláusula de revogação e de vigência, data, assinatura e referendos).

Tanto a lei como o decreto são divididos, sucessivamente, em: partes, livros, títulos, capítulos, seções, artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens.

Assim, os livros formam as partes; os títulos agrupam-se em livros; os capítulos integram os títulos; as seções reúnem-se em capítulos e, estes, contêm os artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens.

Artigo é a unidade básica da lei ou do decreto. Deve ser redigido de forma precisa, objetiva e clara, e envolver a idéia principal do ato. Seu detalhamento compete aos parágrafos.

O artigo é numerado em algarismos arábicos, obedecendo os de 1 a 9 à forma ordinal (art. 1º, 2º) e, os de 10 em diante, em cardinais (art. 12, art. 13).

Se a matéria comportar detalhamentos, o artigo disporá acerca da matéria mais importante e as discriminações se revelarão sob a modalidade de incisos, em números romanos (I, II).

O parágrafo é destinado a definir, exceptuar, especificar e restringir à idéia contida no artigo.

Deve ser redigido em período único e numerado em algarismos arábicos, ordinais, de 1 a 9 (§ 1º, § 2º) e em cardinais, os de 10 em diante (§ 15, § 16).

Fracionam-se os parágrafos da mesma forma que os artigos, em incisos, sob a forma de algarismos romanos (I, II).

O sinal gráfico (§) deve ser usado quando existir mais de um parágrafo. Havendo apenas um, a forma correta de sua indicação é Parágrafo único (por extenso).

O conteúdo dos incisos são começados por letras minúsculas e terminam em ponto e vírgula (exclusive o último, que deve apresentar ponto final).

As alíneas são utilizadas para determinar os incisos. Exemplo: art...,§..., a)..., b)...

Em algarismos arábicos devem ser redigidos os itens que, na verdade, são utilizados para especificar os assuntos contidos nas letras. Exemplo: art...,I..., a)...,1)..., 2)..., 3)...

Anote-se, igualmente, que em seguida ao número dos artigos, parágrafos, incisos e itens virá um travessão e, que, depois das letras, deverá seguir-se um semi-parênteses.

Em resumo, do que ficou exposto importa, pois não olvidar que:

1. Técnica legislativa é o conjunto de procedimentos e normas redacionais específicas, que visam a elaboração de um texto que terá repercussão no mundo jurídico;

2. a fórmula de uma proposição são as expressões ou símbolos estabelecidos para determinar com precisão o conteúdo da vontade legislativa;

3. a forma de uma proposição é o modelo visual composto por suas fórmulas que visam a diferenciá-lo de qualquer outro texto escrito;

4.Etapas da elaboração legislativa:

- a) Definição da matéria a ser normatizada;
- b) Verificação da possibilidade jurídica;
- c) Pesquisa da legislação e da jurisprudência;
- d) Revisão do anteprojeto;
- e) Redação final;

5.uma proposição legislativa é formada pelas seguintes partes:

a) título:

- I) epígrafe;
- II) autoria;
- III) ementa;

b) Fórmula de promulgação:

c) Corpo;

d) Encerramento:

- I) cláusula orçamentária;
- II) cláusula revogatória;
- III) cláusula de vigência;

e) Justificativa:

- I) local;
- II) data;
- III) assinatura;

6. O artigo é a frase que encerra um comando normativo.

7. Regras de redação do artigo:

A palavra artigo, seguida do número que o identifica, deve apresentar-se abreviada (art.) e, nos demais casos, deve ser escrita por extenso.

A numeração dos artigos é grafada em algarismos arábicos, seguidos de um ponto (.), usando-se os ordinais até o nono (9º) e, os cardinais após ele (I O).

Um artigo deve conter um único comando normativo que deverá ser fixado no seu caput. Inicia-se o texto sempre com letra maiúscula.

As exceções ou os complementos de um artigo devem ser fixados nas suas divisões.

A proposição que possuir um único artigo, constituindo-se este em seu corpo e encerramento, não apresentará numeração. A palavra artigo será grafada por extenso, seguida do termo único e de ponto (.).

No caso de se estar introduzindo um ou mais artigos em uma lei em vigor, não se deve alterar a numeração já existente no corpo da lei.

O novo ou novos artigos devem ter a numeração repetida, acrescentando-lhe letras do alfabeto, separadas por hífen.

8. O parágrafo é a forma de uma das divisões do artigo e tem por finalidade completar o sentido ou abrir exceções à norma contemplada no caput do artigo.

9. Regras de redação do parágrafo:

O parágrafo deve ser grafado com o uso do símbolo (§), seguido do respectivo número.

O parágrafo deve ser numerado do mesmo modo que os artigos.

O texto do parágrafo inicia-se com letra maiúscula, em um único período e pontuado no final.

O parágrafo refere-se sempre ao caput do artigo e a ele é subordinado.

Quando o artigo tiver um único parágrafo, este não apresentará numeração. A palavra parágrafo será grafada por extenso, seguida do termo único e de ponto.

O parágrafo pode desdobrar-se em incisos.

10 - O inciso é o símbolo de divisão do artigo e do parágrafo e permite a redação destes de forma mais sucinta.

11 - Regras de redação do inciso:

O inciso apresenta-se após o texto do artigo ou do parágrafo precedido de dois pontos (:).

O inciso é expresso em algarismos romanos seguidos de travessão.

O texto do inciso é iniciado com letra minúscula, à exceção dos nomes próprios, e termina com ponto e vírgula, salvo o último inciso do artigo ou do parágrafo, que é pontuado ao final.

O inciso pode desdobrar-se em alíneas.

12. A alínea é o símbolo utilizado para dividir o inciso.

13. Regras para a redação da alínea:

A alínea apresenta-se após o inciso, precedida por dois pontos (:)

A alínea é grafada em letra maiúscula, seguida de parênteses.

O texto alínea inicia-se com letra minúscula e termina com ponto e vírgula, à exceção da última, que termina com ponto final, salvo se após esta seguir-se outro inciso.

A alínea pode desdobrar-se em ítems.

14. O item é o símbolo utilizado para dividir a alínea, visando facilitar a sistematização do elemento desdobrado.

15. Regras de redação do item:

O item apresenta-se depois da alínea, precedido de dois pontos.(:)

O item é grafado por algarismos arábicos, na forma cardinal, seguidos por ponto (.).

O texto do item inicia-se com letra minúscula e é finalizado por ponto e vírgula (;), à exceção do último ítem da alínea, que recebe ponto final, salvo se após este seguir outra alínea.

16. A emenda, na técnica legislativa, é a proposição acessória que objetiva alterar outra anteriormente apresentada.

17. A emenda constitucional é a proposição autônoma que visa alterar o texto da Constituição em vigor, Federal ou Estadual. Nos Municípios, com o mesmo sentido, existe a Emenda à Lei Orgânica.

18. Regras de redação da emenda:

A emenda conterá as fórmulas indicativas da epígrafe, da autoria, a fórmula de promulgação, o encerramento, a justificativa e o fecho de uma proposição.

O corpo da emenda será sistematizado na forma de artigos.

A emenda não apresenta ementa, à exceção da emenda constitucional, que é uma proposição autônoma.

A parte do texto da proposição, não alterado pela emenda, mas que necessita fazer parte dela, é representada por uma linha pontilhada.

19. A subemenda é a proposição acessória a uma emenda. A sua forma de apresentação segue as regras válidas para a emenda (Jorge José da Costa, ob. cit.).

## Referências Bibliográficas

01. CRETELLA Junior, José :

-Elementos de Direito Constitucional, São Paulo: RT, 1995.

- Dicionário de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Forense, 1978.

02. FRANÇA, Rubens Limongi. O Direito, a Lei e a Jurisprudência, São Paulo: RT, 1974.

03. LEAL, Victor Nunes. Problemas de Técnica Legislativa. Revista Forense. Rio de Janeiro, vol 2.

04. MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, 1992.

05. PINHEIRO, Hésio Fernandes. Técnica Legislativa. Constituições Atos Constitucionais do Brasil. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1962.

06. SILVA, Carlos Medeiros. Técnica Legislativa. Revista Forense. Rio de Janeiro, vol. 165.

07. SILVA, De Plácido. Vocabulário Jurídico. 6ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

08. SILVA, José Afonso da. Princípios do Processo de Formação das leis no Direito Constitucional. São Paulo: RT, 1964.

09. TELLES, Antonio A. Queiroz. Introdução ao Direito Administrativo, São Paulo: RT, 1993.

10. Estudo Elementar de Introdução à Ciência do Direito. São Paulo, ed. Independente, 1993.