

Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

<http://bd.camara.gov.br>

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."





**CÂMARA DOS DEPUTADOS
CENTRO DE FORMAÇÃO, TREINAMENTO E APERFEIÇOAMENTO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO**

JAIR FRANCELINO FERREIRA

**A LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998, E A TÉCNICA DE ALTERAÇÃO DAS LEIS:
Incoerências e Controvérsias Textuais na Legislação Federal Decorrentes do
Procedimento de Alteração das Leis**

Brasília
2009

JAIR FRANCELINO FERREIRA

**A LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998, E A TÉCNICA DE ALTERAÇÃO DAS LEIS:
Incoerências e Controvérsias Textuais na Legislação Federal Decorrentes do
Procedimento de Alteração das Leis**

Monografia apresentada para aprovação no curso de
Especialização em Instituições e Processos Políticos do
Legislativo.

Orientador: Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto

Brasília
2009

Autorização

Autorizo a divulgação do texto completo no sítio da Câmara dos Deputados e a reprodução total ou parcial exclusivamente para fins acadêmicos.

Assinatura: _____
Jair Francelino Ferreira

Data: ____/____/____

Ferreira, Jair Francelino.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, e a técnica de alteração das leis [manuscrito] : incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes do procedimento de alteração das leis / Jair Francelino Ferreira. -- 2009.
63 f.

Orientador: Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto.

Impresso por computador.

Monografia (especialização) – Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor), da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2009.

1.Técnica legislativa, Brasil. 2. Lei, alteração, Brasil. 3. Processo legislativo, Brasil. I. Título.

CDU 340.134(81)

**A LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 1998, E A TÉCNICA DE ALTERAÇÃO DAS LEIS:
Incoerências e Controvérsias Textuais na Legislação Federal Decorrentes do
Procedimento de Alteração das Leis**

Monografia – Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos da
Câmara dos Deputados – 1º Semestre de 2009

Aluno: Jair Francelino Ferreira

Banca Examinadora:

Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto (Orientador)

Nivaldo Adão Ferreira Junior

Brasília, 2 de março de 2009.

A todos os que realizam o trabalho de compilação e divulgação da legislação, especialmente aos meus colegas da Seção de Revisão e Indexação (Edilce, Luzimar, Ronaldo e Uiara), que dividem comigo a responsabilidade de organizar e revisar as compilações de legislação editadas pela Coordenação de Publicações da Câmara dos Deputados.

RESUMO

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, estabelece normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Não obstante o avanço que tal diploma legal representou em termos de técnica legislativa, o procedimento de alteração das leis continua gerando incoerências e controvérsias textuais na legislação. Este trabalho procura identificar as causas e apontar possíveis caminhos para a solução desse problema. No primeiro capítulo, analisam-se as normas de técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95/1998, especialmente quanto à técnica de alteração das leis. No segundo, faz-se o levantamento dos casos problemáticos colhidos na legislação federal, confrontando-os com as normas de técnica legislativa vigentes. No terceiro, abordam-se as alterações no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, considerado um caso emblemático do problema em estudo. Conclui-se que tais incoerências e controvérsias textuais resultam tanto de falhas no texto da referida lei complementar como da desobediência às normas de técnica legislativa que ela define. Portanto, a par de alterações na Lei Complementar nº 95/1998 para que sejam sanadas as lacunas e imprecisões do seu texto, é preciso haver um controle mais rigoroso e específico quanto à redação das leis e dispositivos alteradores a fim de assegurar-lhes não apenas a clareza e coerência internas, mas também a harmonização das alterações propostas com o restante do texto legal no qual serão inseridas. A consolidação das leis federais, conforme prevista na Lei Complementar nº 95/1998, parece ser o caminho mais viável para a solução dos casos de incoerências e controvérsias textuais já existentes na legislação. Entretanto, as falhas de técnica legislativa (legística formal) representam apenas parcela pequena do problema. A questão principal é o predomínio da cultura de se legislar de forma improvisada, sem reflexão e planejamento na elaboração das leis (legística material), o que leva à insegurança jurídica e coloca em xeque a própria atividade de legislar. É essa cultura que precisa ser combatida, e o ainda incipiente interesse do Parlamento nacional pelo desenvolvimento dos estudos de legística representa uma esperança nesse sentido.

Palavras-chave: Lei Complementar nº 95/1998; técnica legislativa; alteração das leis; Regimento Interno da Câmara dos Deputados; incoerências; controvérsias; consolidação; compilação.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	6
CAPÍTULO 1	
A TÉCNICA LEGISLATIVA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998	10
1.1 Considerações preliminares	10
1.2 A arte de elaborar leis	10
1.3 A consolidação das leis como objeto da técnica legislativa	16
1.4 A técnica de alteração das leis	20
CAPÍTULO 2	
INCOERÊNCIAS E CONTROVÉRSIAS TEXTUAIS NA LEGISLAÇÃO FEDERAL.....	27
2.1 Considerações preliminares	27
2.2 Alterações por revogação	27
2.3 Alterações por nova redação	31
2.4 A questão do veto às alterações	34
CAPÍTULO 3	
AS ALTERAÇÕES NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS ...	40
3.1 Considerações preliminares	40
3.2 Incoerências decorrentes das alterações	40
3.3 A questão das adaptações no texto consolidado	42
CONCLUSÃO	52
REFERÊNCIAS	55
ANEXO	58

INTRODUÇÃO

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que estabelece normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, é um marco na tentativa de organizar o verdadeiro caos que reinava no processo legislativo brasileiro. Era praticamente impossível saber com clareza quais dispositivos legais efetivamente permaneciam em vigor, tais eram as incongruências nos textos das leis, ocasionadas por falhas de técnica legislativa, especialmente quanto à revogação tácita e à alteração de dispositivos legais.

Trabalhando desde janeiro de 2002 na Coordenação de Publicações (Codep), editora oficial da Casa¹, integrante da estrutura do Centro de Documentação e Informação (Cedi), tenho sido um dos responsáveis pela revisão das publicações da Casa, dentre as quais se destacam as edições que reúnem e tornam mais acessível ao público interno e à sociedade as normas mais relevantes e/ou demandadas do nosso arcabouço jurídico federal, com seus textos devidamente atualizados.

Durante o trabalho de preparação e revisão dessas coletâneas de legislação, pude notar a profusão de notas de rodapé – e posteriormente produzir mais algumas – que buscam explicar incoerências textuais frutos de alterações mal feitas. Outras vezes nos deparamos com situações em que há dificuldade para se definir qual é efetivamente a redação atual de determinada lei, devido à falta de clareza no enunciado da lei que a alterou. Os portais de legislação da Presidência da República, do Senado Federal e da própria Câmara dos Deputados são boas fontes de consulta, mas não têm o caráter de órgão oficial definidor de qual é o texto que está vigorando, consideradas todas as modificações pelas quais a lei tenha passado. São apenas trabalhos de compilação, sujeitos à falha humana de quem os organizou.

Tais casos são mais frequentes em relação a alterações antigas, mas ainda ocorrem em relação a alterações promovidas após a edição da Lei Complementar nº 95/1998, que estabelece critérios para a alteração das leis. Este, portanto, o problema que me propus a investigar: por que as falhas no procedimento de alteração das leis persistem apesar da existência de uma lei disciplinadora deste procedimento?

¹ Atualmente a Codep utiliza o nome de fantasia de Edições Câmara, embora seu nome oficial ainda seja Coordenação de Publicações.

Não obstante o efeito saneador da referida lei complementar, o procedimento de alteração das leis ainda causa problemas aos órgãos públicos que se incumbem de atualizar e publicar as normas em vigor, bem como aos profissionais do direito, o que coloca em risco a segurança jurídica da sociedade. Basta uma rápida consulta às edições da Câmara dos Deputados, organizadas pela Codep, para se perceber a profusão de notas de rodapé que tentam explicar e corrigir as falhas e omissões nos textos legais em vigor, frutos de alterações feitas com descuido da boa técnica legislativa, mesmo após o advento da Lei Complementar nº 95/1998. No entanto, a literatura existente sobre a técnica legislativa de acordo com as normas vigentes tem tratado apenas das técnicas de elaboração e redação das leis, negligenciando questões específicas que surgem no procedimento de alteração do texto legal. É essa lacuna que se pretende preencher com o estudo ora proposto.

O objetivo geral deste estudo é identificar as causas das falhas nos procedimento de alteração das leis e apontar possíveis caminhos para a solução do problema, a partir da análise de casos de incoerências e controvérsias textuais decorrentes de alterações promovidas na legislação federal em vigor, após a edição da Lei Complementar 95/1998. Com isso pretende-se contribuir para:

- a) aprimorar a técnica de alteração de leis;
- b) simplificar o trabalho de compilação e publicação da legislação brasileira pelos órgãos especializados; e
- c) facilitar o acesso dos profissionais do direito e do público em geral aos texto legais em vigor.

Por *incoerência* entenda-se a falta de nexo entre o que se diz num artigo e noutro da mesma lei. São comuns, por exemplo, as remissões, no corpo da lei, a artigos e outros dispositivos já revogados ou renumerados por lei alteradora. Com o termo *controvérsias* nos referimos a divergências de interpretação quanto a qual seria efetivamente a redação atual de determinado dispositivo de lei. Um exemplo disso é o texto da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997, que “estabelece normas para as eleições”. O art. 59 dessa lei, com nova redação dada pela Lei 10.740, de 1º de outubro de 2003, figura na edição da Codep com apenas sete parágrafos; já a compilação divulgada no portal de legislação da Presidência da República, numa interpretação

divergente da lei alteradora, mantém o § 8º do referido artigo, cujo teor é idêntico ao do § 7º em sua nova redação.

Com o levantamento – e o consequente diagnóstico – de casos semelhantes aos exemplificados, pretende-se contribuir para o aperfeiçoamento do processo legislativo, alertando seus atores para que sejam mais ciosos da boa técnica legislativa na redação de leis alteradoras, inclusive promovendo, se for o caso, as alterações necessárias na Lei Complementar 95/1998 que coíbam a ocorrência das falhas apontadas.

Na busca de uma explicação para o problema em estudo, partimos de duas hipóteses: a) as alterações que geram incoerências e controvérsias de redação são feitas em desacordo com o que disciplina a Lei Complementar nº 95/1998; e b) é a própria Lei Complementar nº 95/1998 que, por determinação ou omissão, enseja as alterações em desacordo com a boa técnica legislativa.

Embora aparentemente contraditórias, as hipóteses não são excludentes, uma vez que em determinados casos pode ser o texto da lei que regula a técnica legislativa, confuso ou omissivo, que levou à má redação do texto da lei alteradora; noutros as falhas na redação podem ter se dado em desobediência a essas regras – seja na proposição original, seja nas alterações que a proposição sofreu durante sua tramitação – as quais não foram percebidas nem corrigidas no procedimento de verificação da boa técnica legislativa, que em última instância cabe à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC).

A análise recai, salvo algumas exceções pertinentes, sobre casos de falha de técnica legislativa em leis federais alteradas posteriormente à edição da Lei Complementar nº 95/1998 – marco temporal deste trabalho – e consequentemente sobre as leis que promoveram essas alterações. Enfatizam-se as incoerências e controvérsias textuais decorrentes dessas alterações numa abordagem predominantemente linguística, mas considerando-se que esses problemas têm origem no processo legislativo e trazem consequências para o mundo jurídico. Este trabalho insere-se, portanto, no campo da legística formal, ou seja, da técnica legislativa – termo que preferimos utilizar ao longo do trabalho, por ser o tradicionalmente utilizado no nosso ordenamento jurídico.

Não se pretendeu, porém, fazer o levantamento exaustivo de todos os problemas surgidos em todas as leis alteradas na vigência da referida lei complementar, mas apenas uma amostragem qualitativa que permitisse apontar causas e possíveis soluções para os problemas detectados. O

termo *lei*, neste contexto, está sendo usado genericamente para referir-se a qualquer uma das modalidades compreendidas no processo legislativo, conforme referido no art. 59 da Constituição Federal: emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, leis delegadas, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções.

O *corpus* básico para o levantamento dos casos de incoerências e controvérsias textuais na legislação federal em vigor foram as edições mais recentes das compilações de legislação editadas pela Codep. A escolha se justifica, entre outros motivos, pelo detalhamento das notas explicativas dessas edições, o que facilitou o rastreamento do histórico dos casos estudados. A partir desse levantamento, é feita a análise dos casos confrontando-se os textos compilados com os textos originais das leis alteradas e das leis alteradoras e, em alguns casos, com compilações e interpretações divergentes em edições eletrônicas da própria Câmara e da Presidência da República ou em artigos publicados sobre o tema.

O trabalho está dividido em três capítulos. No primeiro, analisam-se as normas de técnica legislativa previstas na Lei Complementar nº 95/1998, especialmente quanto à técnica de alteração das leis. No segundo, faz-se o levantamento e análise dos casos problemáticos colhidos na legislação federal, confrontando-os com as normas de técnica legislativa vigentes. O último capítulo é dedicado ao estudo das incoerências e controvérsias em relação ao texto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, que, não obstante as peculiaridades que envolvem o seu processo de emendas, é um caso emblemático do problema que nos propomos a estudar.

CAPÍTULO 1

A TÉCNICA LEGISLATIVA NA LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998

1.1 Considerações preliminares

No Brasil, até 1998, a redação de projetos de lei e de outros atos normativos obedecia à legislação de âmbito restrito (leis estatuais ou municipais) ou se regia por normas não escritas ou praxes adotadas em Casas Legislativas. A Lei Complementar nº 95/1998 finalmente veio regulamentar o art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal, que assim determina: “Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

O art. 1º, parágrafo único, da referida lei complementar explicita que as suas disposições também se aplicam a todos os atos normativos compreendidos no processo legislativo, conforme o art. 59 da Constituição (emendas à Constituição, leis complementares, leis ordinárias, medidas provisórias, decretos legislativos e resoluções), bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Os avanços advindos dessa lei complementar em matéria de técnica legislativa são inegáveis, principalmente se comparados com a situação anterior. Assim, este capítulo enfatiza suas falhas e lacunas, especialmente quanto à técnica de alteração das leis, que contribuem para que ainda se mantenha o problema da proliferação de leis mal redigidas e incoerentes.

1.2 A arte de elaborar leis

A preocupação com a arte – no sentido de técnica – de elaborar leis remonta à antiguidade clássica. “Atenas possuía o seu conselho de iniciados em arte tão difícil. Os romanos atingiram nessa especialidade, perfeição suprema.” (MORAES, *apud* FREIRE, 2002, p. 29). No Estado democrático moderno, essa preocupação se faz presente desde o início. Em *L’esprit des Lois*, obra de 1748, Montesquieu, além da preocupação filosófica com o ato de legislar, aborda também aspectos concretos quanto à redação da lei (TAVARES, 2007, p. 6)

A maioria dos autores consultados para este trabalho tratam da técnica legislativa como objeto da ciência do direito (FREIRE, 2002 e 2003; CARVALHO, 2003). Entretanto, com o aumento da importância dada ao assunto, visto que há uma tendência de proliferação da legislação como forma de regular as cada vez mais complexas relações econômicas, políticas e

sociais do Estado moderno, passou-se a falar em uma ciência autônoma cujo objeto seria o estudo da lei em suas várias dimensões. Tal ciência, que Tavares (2007, p. 2) denomina “teoria da legislação”, englobaria saberes de várias outras áreas do conhecimento, como o direito, a sociologia, a ciência política, a economia e a linguística.

É portanto uma ciência interdisciplinar que tem objecto claro – o estudo de todo o circuito da produção das normas – e para a qual convergem vários métodos e diferentes conhecimentos científicos. É assim uma “ciência normativa”, mas é também uma “ciência de ação”, que nos permite analisar o comportamento dos órgãos legiferantes, as características, os fatos legislativos e identificar instrumentos úteis para a prática legislativa.” (TAVARES, 2007, p. 2)

Entre os domínios dessa teoria da legislação figurariam a metódica da legislação (estudos do procedimento interno da lei) e a técnica da legislação (relativa à sistematização, composição e redação da lei). Esses dois domínios compõem o que hoje vem se convencendo chamar de legística, subdividindo-se respectivamente em legística material e legística formal (TAVARES, 2007, p. 2-3).

No Brasil, a legística começa finalmente a despertar o interesse do Legislativo. A Assembleia de Minas Gerais promoveu em 2007 um congresso sobre o tema, contando com especialistas brasileiros e portugueses. Num dos textos de referência do congresso, essa nova ciência é assim definida:

A Legística é a área do conhecimento que se ocupa de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A qualidade da lei é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma. (CONGRESSO, 2007)

Na Câmara dos Deputados, um dos defensores do desenvolvimento da legística é o deputado Osmar Serraglio, sob o argumento de que a produção legislativa do Parlamento, embora vasta, não resulta em benefícios expressivos para a sociedade:

Entretanto, a nossa vasta produção legislativa resulta em muito pouco benefício para a sociedade brasileira. [...]

Lamentavelmente, muitos concebem a Câmara dos Deputados como uma espécie de fábrica de leis. Para esses, o problema é que não se vota o suficiente. Nosso papel, entretanto, não é, nem propor nem votar leis em demasia, mas sim propor e aprovar boas leis. Devemos medir a excelência do nosso parlamento a partir do benefício real das políticas públicas que aprova e não pelos números de uma produção legiferante divorciada das necessidades do cidadão brasileiro. [...]

A legística emerge como o instrumento mais apropriado para ajustar o nosso trabalho parlamentar, hoje tão voltado à produção quantitativa, a uma concepção de produção legislativa caracterizada por uma atenção à eficácia e à qualidade.

[...]

A palavra legística, em si, pode levar-nos a um entendimento bem mais limitado do conceito, como, por exemplo, a boa técnica de se redigir atos normativos. Enquanto a técnica da boa redação desses atos normativos faz parte da legística, pois não pode haver boas leis se nelas não há clareza, coerência e precisão, a técnica redacional nem chega perto de exaurir a concepção da legística. O termo compreende, além da boa técnica de redação, o emprego de avaliações prospectivas e retrospectivas, a análise de cenários alternativos e consultas à sociedade como forma de aprimoramento técnico e de legitimação da norma a ser produzida.

[...]

Avaliar os possíveis impactos de determinado projeto de lei, como suporte à decisão parlamentar, ainda é uma atividade muito incipiente nas Casas Legislativas do nosso País. Mas a consciência que temos da necessidade de se aprimorar o trabalho legislativo, e, por consequência, a qualidade da lei, guiamos, sem dúvida, para a adoção da legística enquanto sistemática de trabalho. (SERRAGLIO, 2008)

De fato, embora a Câmara tenha iniciado em 2008 o Projeto de Qualidade Legislativa – Legística (BRASIL, 2009, p. 43), a adoção da legística como sistemática de trabalho na Casa ainda é um sonho distante. O que temos, na prática, ainda é a seguinte situação:

A multiplicação das leis é fenômeno universal e inegável [...]

Contudo, essa multiplicação é, antes de mais nada, fruto de sua transitoriedade. [...]

Em vez de esperar a maturação da regra para promulgá-la, o legislador edita-a para, da prática, extrair a lição sobre seus defeitos ou inconvenientes. Daí decorre que quanto mais numerosas são as leis tanto maior número de outras exigem para completá-las, explicá-las, remendá-las, consertá-las... Feitas às pressas para atender a contingências de momento, trazem essas leis o estigma de leviandade.

[...]

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

[...] Quanto maior o número de leis que se editam, menor o respeito que cada qual inspira. Como reverenciar a lei se esta não despreza o ridículo? Como cultuá-la se passa breve qual um meteoro? (FERREIRA FILHO, 2002, p. 12-13).

Este trabalho insere-se, portanto, no campo da legística formal, ou da técnica legislativa – termo que preferimos utilizar ao longo do trabalho por ser o tradicionalmente utilizado no nosso ordenamento jurídico –, visto que, sem desconsiderar a origem política e as consequências jurídicas das leis, concentra-se nos seus aspectos estruturais e linguísticos ao analisar as incoerências e controvérsias textuais decorrentes das alterações promovidas na legislação federal.

Conforme define Carvalho (2003, p. 31), “a técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei”. A elaboração de leis, portanto, é um processo que só termina com a publicação da lei, englobando, também a sua redação:

A elaboração da lei é um processo que se inicia antes mesmo da sua redação e envolve reflexão sobre a matéria a ser tratada. A respeito dessa fase de concepção da lei, deve-se assinalar que hoje a doutrina recomenda – e a própria legislação brasileira prevê – que se leve em consideração a chamada *check list*, em que são feitas indagações quanto à necessidade do ato normativo, à conveniência ou à oportunidade de sua elaboração, à sua identificação entre as espécies normativas, aos seus resultados ou reflexos na sociedade.

[...]

A redação é a tarefa material de confecção, de montagem, de estruturação do texto legal. No exercício dessa atividade, o legislador deve-se ocupar do adequado emprego das palavras, da articulação do texto, da sua divisão, da sua sistematização, cuidando, enfim, de todos os aspectos relacionados com a formalização da vontade legislativa. (FREIRE, 2003, p. 82)

No entanto, o art. 1º da Lei Complementar 95/1998 refere-se à elaboração, redação, alteração e consolidação das leis como se fossem etapas ou aspectos distintos da técnica legislativa. No Capítulo II – Das Técnicas de Elaboração, Redação e Alteração das Leis, embora Freire (2002, p. 79-83) pretenda justificar a distinção feita pelo legislador entre redação e elaboração (que seria a parte de reflexão anterior à redação), fica evidente a imprecisão vocabular, já que, ao contrário do que se poderia imaginar, não há uma seção – nem mesmo um artigo – que se refira especificamente à *elaboração* das leis. Em vez disso, as seções tratam das partes que integrariam o processo de elaboração dos diplomas legais: Seção I – Da Estruturação das Leis; Seção II – Da Articulação e da Redação das Leis; e Seção III – Da Alteração das Leis.

Assim, para ser coerente, do ponto de vista gramatical e da técnica legislativa, o capítulo deveria se chamar simplesmente “Da Elaboração das Leis”. Entretanto, ainda que as alterações se deem por nova lei – que deve ser elaborada observando-se a técnica prevista na referida lei complementar –, a técnica de alteração das leis é um aspecto específico da técnica legislativa e mereceria ser tratado em capítulo à parte.

Embora a Lei Complementar 95/1998 efetivamente já pautasse a elaboração dos atos normativos no âmbito do Executivo e do Legislativo e seja referência obrigatória em qualquer estudo ou manual sobre técnica legislativa, a ressalva do seu art. 18, de que eventuais inexactidões formais não constituem escusa para o cumprimento de norma aprovada mediante processo legislativo regular e a displicência de redatores e legisladores permitem que do processo legislativo resulte ainda dispositivos legais redigidos de forma obscura e incoerente e até flagrantemente inconstitucionais².

Nem mesmo o próprio texto da referida lei complementar, apesar dos quase nove anos de tramitação, obedeceu totalmente às regras que preconiza para a elaboração da lei de modo a garantir-lhe a clareza e a eficácia. Veja-se por exemplo o art. 2º do então Projeto de Lei Complementar nº 123, de 1989, enviado a sanção presidencial:

² Vide o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal – Lei Complementar nº 101/2000 –, que teve vários dispositivos suspensos cautelarmente pelo STF, identificados em notas de rodapé na edição da Codep (BRASIL, 2008c, p. 19-71, notas 19-22).

Art. 2º As leis de conteúdo normativo e de caráter geral serão numeradas em série específica, do tipo sequencial antecedidas da letra maiúscula N.

§ 1º As leis de efeitos concretos, bem como as de interesse restrito, de vigência temporária, serão numeradas em série própria, seguidamente, antecedidas da letra maiúscula R.

§ 2º Na numeração das leis serão observados, ainda, os seguintes critérios:

I – as emendas à Constituição Federal terão sua numeração iniciada a partir da promulgação da Constituição;

II – as leis complementares, as leis ordinárias e as leis delegadas terão numeração sequencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

Ao sancionar o projeto, transformando-o na Lei Complementar nº 95/1998, o presidente da República vetou o *caput* e o parágrafo 1º do referido artigo, com o seguinte argumento:

Razões do veto

As duas disposições inovam em matéria de identificação das leis, adotando o critério da numeração específica de acordo com o seu conteúdo, classificando-as em duas categorias: uma de conteúdo normativo e outra de efeito concreto.

Entretanto, a essa inovação se contrapõe disposição contida no seu § 2º, que consagra o sistema tradicional adotado desde 1946, que é o da numeração sequencial independentemente do seu conteúdo, colocando-as em série de conformidade com a sua categoria constitucional: leis ordinárias, leis delegadas e leis complementares.

Em face da contradição apontada e considerando a possibilidade de que o modelo proposto venha a dar ensejo a grande insegurança jurídica, recomenda-se o veto por contrariedade do interesse público. (BRASIL, 1998)

Os vetos referidos foram mantidos pelo Congresso Nacional, fazendo com que justamente a lei que regula a técnica legislativa apresente em seu texto a situação esdrúxula de conter um artigo sem texto do *caput*. Tal possibilidade é motivo de controvérsia jurídica, já que, conforme a própria Lei Complementar nº 95/1998 define (art. 11, III, c), devem ser expressos por meio de parágrafos “os aspectos complementares à norma enunciadas no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida”. Assim, se não há texto do *caput*, como pode vigor um parágrafo que

lhe deveria complementar ou indicar-lhe uma exceção? Embora seja uma questão controversa, sua solução parece estar contida no § 2º do art. 66 da Constituição Federal:

Art. 66.

§ 2º O veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.

Como se observa, o texto constitucional não prevê a hipótese de veto a *caput* de artigo, mantendo-se os seus parágrafos. Esse foi o entendimento que prevaleceu, por exemplo, no texto da Lei Complementar nº 13, de 3 de setembro de 1996, do Distrito Federal:

Art. 26. O veto parcial abrangerá somente texto integral de artigo, parágrafo, inciso, alínea ou número.

Art. 71. O parágrafo é a unidade complementar de articulação que expressa os pormenores necessários à apreensão do sentido do artigo ou as circunstâncias que ampliem ou restrinjam sua intenção.

§ 1º Como unidade dependente do *caput* do artigo, o parágrafo não subsiste sem ele.

1.3 A consolidação das leis como objeto da técnica legislativa

Além da elaboração (incluída aí a redação) e da alteração, a Lei Complementar nº 95/1998, obedecendo ao disposto no parágrafo único do art. 59 da Constituição, também trouxe para o âmbito da técnica legislativa a definição de normas para a consolidação das leis:

No Direito brasileiro, a consolidação das leis é, sem dúvida, objeto da técnica legislativa, pela razão primeira de estar prevista, no parágrafo único do art. 59 da Constituição da República, como um dos atos a serem disciplinados na lei complementar nele requerida, que veio a ser a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 [...]

Não decorresse do comando constitucional a caracterização dos procedimentos de consolidação como afetos à técnica legislativa – da mesma forma que os de elaboração, redação e alteração das leis –, aquela decorreria do fato de a consolidação, segundo o modelo que veio a ser adotado na legislação brasileira,

consistir em exame, triagem, seleção e posterior reunião de leis em coletâneas, observados critérios preestabelecidos, com o objetivo de depurá-las de disposições não mais vigentes ou de flagrantes impropriedades formais. (FREIRE, 2003, p. 84)

No entanto, o texto original da Lei Complementar nº 95/1998 era tão precário em relação às normas de consolidação que ensejou o surgimento da Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. A nova lei, que alterou também diversos dispositivos referentes à elaboração e à alteração das leis, originou-se do Projeto de Lei Complementar nº 23/1999, enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional para dirimir contradições e controvérsias das normas referentes à consolidação das leis, conforme se lê na justificação do projeto:

[...]

Ocorre, no entanto, que o texto atual da referida lei complementar dá azo a controvérsias, a par de não contemplar solução para um problema que é de fundamental importância, relativo à continuidade da força normativa dos comandos legais revogados que tenham sido incluídos na consolidação.

[...]

Para deixar clara essa característica da legislação consolidada, que não estará rompendo a continuidade normativa dos diplomas consolidados, necessária se faz a consignação expressa dessa circunstância na Lei Complementar nº 95/98

[...]

Assim, para que não parem dúvidas sobre o que é, ou não, possível de ser feito em matéria de consolidação, de forma a que as alterações textuais não impliquem mudança no conteúdo normativo dos dispositivos consolidados, o projeto elenca, calcado na experiência do Direito Comparado, as espécies de alterações admissíveis, que preservam a substância dos comandos normativos alterados.

Outra questão que requer aperfeiçoamento do texto da Lei Complementar nº 95/98 é a relativa aos diplomas de consolidação. Se o objetivo do art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal foi o de obter uma consolidação de toda a legislação federal, conforme também expresso no art. 13 da referida Lei Complementar, não poderia o art. 14, a seguir, fazer ressalva à legislação codificada e já consolidada como podendo estar fora do âmbito dos trabalhos de consolidação que estão sendo realizados. Isto porque não faz sentido consolidar fora do código a legislação extravagante que lhe está afeta. Nesse caso, teríamos, ao final, dois diplomas legais necessitando uma aglutinação. (BRASIL, 1999, p. 24.797-798)

Com a nova redação dada aos art. 13 e 14, que normatizam a consolidação da legislação federal, a matéria passou a ter tratamento mais adequado e abrangente, uma vez que a Lei Complementar nº 95/1998, em seu texto original, apenas definia critérios, prazos e procedimentos para a efetivação da consolidação, sem mencionar as alterações admitidas nos projetos de lei de consolidação. Essas foram previstas, inicialmente, no Decreto nº 2.954, de 29 de janeiro de 1999, que regulamentava a referida lei complementar no âmbito do Executivo. Após a aprovação da Lei Complementar nº 107/2001, o referido decreto, que já havia sofrido várias alterações, foi substituído e revogado pelo Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que especifica os novos procedimentos aplicáveis à consolidação e à revisão de atos normativos do Poder Executivo, além de orientar sobre a elaboração de projetos de lei e de consolidação a serem enviados ao Parlamento.

Contudo, mesmo com as alterações na Lei Complementar nº 95/1998 e o reconhecimento da importância da matéria, a consolidação da legislação brasileira ainda é uma realidade distante. Apesar da existência de Grupos de Trabalho, no Legislativo e no Executivo, para elaborar os projetos de consolidação e de que seu processo de tramitação seja simplificado, até o momento nenhum deles foi à votação no Congresso³. A tarefa realmente parece ser mais complicada do que possa fazer supor o texto da referida lei complementar.

Verifica-se que, em princípio, a consolidação consiste na reunião de leis em texto único – a matriz de consolidação –, sem alteração de mérito. Isso não significa, no entanto, que, no decorrer do trabalho de consolidação, deixe de ocorrer dúvida quanto a envolver ou não exame de mérito na modificação de determinados termos ou expressões constantes de dispositivos legais, pois não é rara a ocorrência de situações em que alterações efetuadas no texto com o objetivo único de correção de forma impliquem mudança de conteúdo.

No que se refere à admissibilidade de supressão, do texto consolidado, de dispositivos não recepcionados pela Constituição, ou de revogação expressa de dispositivos tacitamente revogados, deve-se considerar a eventualidade de a questão não ser passível de solução no âmbito político-legislativo, mas demandar pronunciamento judicial, por requerer exame jurídico de maior complexidade ou profundidade (FREIRE, 2003, p. 93).

³ Conforme informação no portal de legislação da Câmara dos Deputados, (www.camara.gov.br/legislacao – *link* Consolidação das Leis,) até janeiro de 2009 apenas sete projetos de consolidação foram enviados à apreciação do Grupo de Trabalho criado para este fim, sendo que um deles refere-se a declaração de revogação de leis e outro a inclusão de dispositivos e diplomas esparsos em lei preexistente (Código Civil). Os outros cinco são consolidações propriamente ditas (trabalho, educação, telecomunicações e radiodifusão, crédito rural, e energia elétrica).

Outro ponto controverso é a vedação contida no § 1º do art. 14 da Lei Complementar nº 95/1998 e reproduzida no art. 31 do Decreto 4.176/2002 do Executivo: “Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei”. Isso se dá porque a medida provisória, embora esteja elencada entre os atos compreendidos pelo processo legislativo, pode desaparecer do ordenamento jurídico caso seja rejeitada pelo Parlamento ou perca sua validade por decurso de prazo. No entanto, conforme disposto no art. 2º da Emenda Constitucional nº 32, de 11 de setembro de 2001, as medidas provisórias já editadas e não votadas até então ganharam eficácia de lei por tempo indeterminado, até que sejam apreciadas pelo Congresso. Na prática, entraram definitivamente para o ordenamento jurídico, visto que não se vislumbra, salvo melhor juízo, nenhum interesse do Legislativo em colocá-las em pauta de votação.

A Lei Complementar nº 95/1998 não prevê a “consolidação por inserção”, modalidade prevista na Lei Complementar nº 13, do Distrito Federal, de 3 de setembro de 1996, que consiste na inclusão das alterações determinadas pela leis alteradoras no corpo da lei alterada e a republicação do texto assim consolidado. No entanto, talvez prevendo a dificuldade da consolidação geral das leis federais, a Lei Complementar nº 107/2001 incluiu o § 3º no art. 14 da Lei Complementar nº 95/1998, admitindo dois tipos específicos de projeto de lei de consolidação:

Art. 14

§ 3º Observado o disposto no inciso II do *caput*, será também admitido projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à:

I – declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada;

II – inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas nos mesmos termos do § 1º do art. 13.

A redação do inciso II supracitado não é muito clara. Ao que parece, trata-se de uma miniconsolidação ou consolidação parcial, que posteriormente poderia ser incorporada à consolidação propriamente dita prevista no art. 13. No entanto, essa regra poderia servir para que se fizessem as consolidações por inserção. De qualquer forma, tais espécies de consolidação específicas, mais fáceis de se proceder, diminuiriam sensivelmente o emaranhado de leis e

tirariam dos órgãos editoriais públicos e editoras privadas que trabalham com a divulgação da legislação a incumbência de definir – ao preparar suas compilações – quais leis ainda estão em vigor e qual é a efetiva redação de seus dispositivos alterados, já que, como veremos a seguir, a técnica e o processo de alteração das leis é o principal responsável pelo caos no ordenamento jurídico brasileiro.

1.4 A técnica de alteração das leis

Em monografia de conclusão do curso de especialização em Processo Legislativo, Barroso (2008) se ocupa dos dois eixos principais da Lei Complementar 95/1998: a parte que define as regras para a estruturação e redação (elaboração) das leis e a que preconiza as rotinas para a sua consolidação. Sintomaticamente, não abordou – e disse-o expressamente – a parte que trata da técnica de alteração das leis, certamente por também considerar – ou intuir – que esta parte constitui um terceiro eixo que se relaciona, mas não se confunde com os outros dois.

Como observa Freire (2003, p. 83), no processo de alteração das leis devem ser adotados “procedimentos que visem preservar, tanto quanto possível, a clareza, a precisão e a unidade do seu texto, suprimindo lacunas e desfazendo ambiguidades que possam comprometer o sentido das suas disposições”. No entanto, a literatura especializada tem negligenciado o tema da técnica de alteração da lei. Quando trata do assunto, limita-se a reproduzir o texto da Lei Complementar nº 95/1998, como se ele fosse autoexplicativo e suficiente para garantir que as alterações sejam feitas de forma clara e coerente com o conjunto do texto ao qual vão se incorporar. Basta, porém, uma rápida consulta aos volumes da série Legislação editada pela Codep para se perceber a profusão de notas de rodapé que tentam explicar e corrigir as falhas e omissões nos textos legais em vigor, frutos de alterações feitas com descuido da boa técnica legislativa, mesmo após o advento da referida lei. O fato é que a Lei Complementar nº 95/1998 dedicou apenas a Seção III do Capítulo II – que também trata da elaboração e redação das leis – para tratar da técnica de alteração das leis. Tal seção é composta de um único artigo, que foi profundamente modificado pela Lei Complementar nº 107/2001, conforme quadro a seguir:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95/1998	
Redação original	Redação dada pela Lei Complementar nº 107/2001
Art. 12. A alteração da lei será feita: I – mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;	
II – na hipótese de revogação;	II – mediante revogação parcial;
III – nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:	
a) não poderá ser modificada a numeração dos dispositivos alterados;	a) revogado;
b) no acréscimo de dispositivos novos entre preceitos legais em vigor, é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração, devendo ser utilizado o mesmo número do dispositivo imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;	b) é vedada, mesmo quando recomendável, qualquer renumeração de artigos e de unidades superiores ao artigo, referidas no inciso V do art. 10, devendo ser utilizado o mesmo número do artigo ou unidade imediatamente anterior, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética, tantas quantas forem suficientes para identificar os acréscimos;
c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão “revogado”;	c) é vedado o aproveitamento do número de dispositivo revogado, vetado, declarado inconstitucional pelo Supremo Tribunal Federal ou de execução suspensa pelo Senado Federal em face de decisão do Supremo Tribunal Federal, devendo a lei alterada manter essa indicação, seguida da expressão “revogado”, “vetado”, “declarado inconstitucional, em controle concentrado, pelo Supremo Tribunal Federal”, ou “execução suspensa pelo Senado Federal, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal”;
d) o dispositivo que sofrer modificação de redação deverá ser identificado, ao seu final, com as letras NR maiúsculas, entre parênteses.	d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea “c”
	Parágrafo único. O termo “dispositivo” mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens.

A quantidade de alterações – ocorridas na mesma legislatura em que a lei foi aprovada – já é reveladora da precariedade do texto original da Lei Complementar nº 95/1998 no que tange à técnica de alteração disposta em seu art. 12. Porém, mesmo com as modificações, esse artigo ainda contém várias imprecisões e lacunas

Quanto ao disposto no inciso I do referido art. 12, só podemos considerá-lo uma modalidade de alteração da lei se entendermos o termo *lei* de uma forma genérica, como sinônimo de *legislação* ou *norma* em vigor, e não no seu sentido literal de *diploma legal* adotado ao longo do texto da Lei Complementar nº 98/1998. No referido inciso, o que se determina é que um novo diploma legal passará a regular a *norma* contida em lei anterior a ser revogada conforme previsto no art. 9º da mesma lei complementar. Não se trata de alteração do texto da lei, no sentido literal, portanto, mas de sua total supressão do ordenamento jurídico. A título de comparação, a Lei Complementar nº 13/1996-DF, que trata da técnica legislativa no âmbito local, é bem mais precisa ao definir as modalidades de alteração:

Art. 107. Alteração é a modificação de dispositivo de lei.

Parágrafo único. A alteração ocorre por:

I – supressão;

II – acréscimo;

III – nova redação.

.....

Art. 111. Sempre que for considerável a alteração da lei anterior, será elaborada lei nova disciplinando integralmente a matéria anteriormente tratada.

Outra falha da redação do inciso I do art. 12 da lei federal é a sua subjetividade (também presente no art. 111 da lei distrital), explicitada no uso da expressão “alteração considerável”. Ora, quanto é uma “alteração considerável”? A Lei Complementar nº 107/2001 altera seis dos dezenove artigos originais da Lei Complementar 95/1998 (além de acrescentar-lhe o art. 18-A, cujo texto foi vetado) com profundas modificações de mérito, principalmente quanto à técnica de alteração e consolidação das leis. O legislador não entendeu, entretanto, que tal quantidade de alterações fosse “considerável”, já que permitiu fossem feitas no corpo da própria lei alterada, conforme determina o inciso III.

Quanto ao inciso II, sua nova redação passa a se referir especificamente à revogação parcial, já que se percebeu que a revogação total já está implícita no inciso anterior. No entanto, a referência à revogação parcial é dispensável. Ela pode ser entendida no âmbito dos outros casos previstos no inciso III, uma vez que essa revogação deverá ser expressa na lei alteradora e passará a constar do texto da lei alterada.

A redação do inciso III também é problemática, a começar pelo fato de que não há dispositivo na Lei Complementar nº 95/1998 definindo expressamente que as alterações são feitas por meio de uma lei alteradora. A título de comparação, vejamos que a Lei Complementar nº 13/1996-DF, ao tratar do mesmo tema, define claramente (art. 95) que “a alteração em texto de lei considera-se lei nova”. Como a lei federal apenas determina que as alterações serão feitas no corpo da lei alterada, poder-se-ia pensar, que esta é que tramitaria novamente – com as alterações sendo apresentadas como novas emendas que, aprovadas, passariam a fazer parte do texto a ser republicado.

Na prática, sabemos que, também no âmbito federal, as alterações são feitas por meio de uma nova lei, que necessita adequar o disposto em outra lei vigente ao tratar de matéria conexa, ou que tenha sido redigida com o fito exclusivo de alterar determinados dispositivos da lei anterior. No segundo caso, temos o que Ives Gandra Martins Filho (2000, p. 2) chamou de “lei-agulha”, pois “introduz no tecido de outra lei a linha que irá bordá-lo de forma distinta e, uma vez tendo passado, fica a linha e a agulha se vai, pois não é mais necessária”. No entanto, como a Lei Complementar nº 95/1998 não determina a consolidação da lei alterada com a inserção das alterações no corpo do texto, as leis alteradoras – mesmo as leis-agulhas – continuam vigendo e sua consulta é necessária para se ter certeza de quais as alterações foram efetivamente introduzidas no texto da lei anterior. Como já vimos no tópico anterior, a consolidação das leis no direito brasileiro é objeto da técnica legislativa e deve ser feita mediante processo legislativo. As publicações atualizadas, com a inserção das alterações, elaboradas pelos órgãos administrativos do Executivo e Legislativo, não são propriamente consolidações, mas meras compilações, sem força de lei:

No Direito Constitucional italiano, é prevista delegação legislativa para a redação, em texto único, de normas contidas em vários textos da mesma natureza, mas expedidos em momentos diversos. Há, entretanto, diferença

fundamental entre textos únicos delegados, caso em que existe a faculdade não só de coordenação, mas também de modificação, de integração e, eventualmente, de interpretação autêntica, e texto único de mera coordenação, ou seja, de simples compilação, no qual a força de lei das normas singulares, nele reunidas, permanece sempre ancorada às leis das quais as mesmas normas são tiradas. (FREIRE, 2002, p. 203)

Já o Decreto nº 4.176/2002 – que reproduz em seu art. 24 o disposto no art. 12 da Lei Complementar nº 95/1998 – assim determina em seu art. 25:

Art. 25. O projeto que alterar significativamente ato normativo existente conterá, ao final de seu texto, artigo determinando a republicação do ato normativo alterado, com as modificações nele realizadas desde sua entrada em vigor.

O primeiro ponto a se observar é que esse artigo cria mais uma categoria subjetiva para as alterações. Se “consideráveis”, como previsto no inciso I da Lei Complementar, elabora-se nova lei; se apenas “significativas”, fazem-se as alterações no corpo da lei alterada, republicando-a com as alterações. O referido decreto porém não diz como diferenciar “alteração considerável” de “alteração significativa”. Poderíamos nos perguntar ainda, valendo-nos da mesma subjetividade dos conceitos: se as alterações não forem nem consideráveis nem significativas, para que fazê-las?

O procedimento previsto no art. 25 do referido decreto já havia sido adotado anteriormente em relação à Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, quando de sua alteração pela Lei nº 9.527, de 10 de dezembro de 1997, que assim determinou: “Art. 13. O Poder Executivo fará publicar no *Diário Oficial da União*, no prazo de trinta dias após a publicação desta Lei, texto consolidado da Lei nº 8.112, de 1990”. O texto consolidado, porém, só veio a ser publicado no *Diário Oficial da União* de 18 de março de 1998.

Freire (2003, p. 99) enxerga nessa praxe equivalência com a modalidade de consolidação por inserção, prevista na Lei Complementar nº 13/1996-DF. Não me parece seja exatamente o mesmo caso, porém, pois a republicação prevista no decreto federal só se dará em casos esparsos, quando for prevista na lei alteradora, assim como ocorreu com a Lei 8.112/1990, e se fará apenas a inserção das alterações textualmente referidas na lei alteradora. Já a consolidação por inserção, prevista na lei distrital (arts. 121-123), é de competência privativa da Câmara Legislativa e

determinada por decreto legislativo ou resolução, conforme o caso; deve ser feita anualmente com todas as leis alteradas no período, permitindo-se adaptações no texto para atualizar denominações de órgãos, cargos etc., bem como corrigir-lhe os lapsos de redação.

Em ambos os casos, porém, não se trata de novas leis, tampouco há revogação das leis alteradoras, que permanecem no ordenamento jurídico. Portanto a força de lei dos textos assim consolidados – melhor seria dizer “atualizados” – também permanece ancorada aos textos originais da lei alterada e de suas posteriores alterações. Esse parece ser o entendimento da própria Presidência da República, que, na publicação eletrônica do texto consolidado da Lei nº 8.112/1990, apenas indica a data de publicação da consolidação no *Diário Oficial da União (DOU)*, mas afirma que aquele texto não substitui o texto original publicado no *DOU* de 12 de dezembro de 1990.

Ainda em relação ao inciso III do art. 12 da Lei Complementar nº 95/1998, cumpre destacar as consequências da nova redação da alínea *b*, que passa a permitir renumeração dos dispositivos inferiores ao artigo. Isso determina a revogação da alínea *a* e a nova redação da alínea *d*. Na redação original da alínea *d* previa-se apenas a colocação de (NR) após o dispositivo alterado. Como a lei não definia o que era “dispositivo”, o legislador não sabia se deveria colocar a sigla após a subdivisão específica alterada ou ao final do artigo todo. A identificação se tornava mais confusa ainda pela prática de se substituir por pontilhado na lei alteradora as partes do artigo da lei alterada que não sofreram modificação. A nova redação, entretanto, não tornou o texto menos obscuro:

Art. 12.

III –

d) é admissível a reordenação interna das unidades em que se desdobra o artigo, identificando-se o artigo assim modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo com as letras “NR” maiúsculas, entre parênteses, uma única vez ao seu final, obedecidas, quando for o caso, as prescrições da alínea “c”.

A primeira dúvida, que se reflete na elaboração das leis alteradoras, é se o (NR) deve constar após todo artigo modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo ou apenas naqueles cuja alteração for feita com reordenação interna de suas unidades. A redação é ambígua, mas a interpretação estrita do comando deveria levar ao segundo entendimento, com a expressão “assim modificado” significando “modificado com reordenação interna”, seguindo-se a indicação

de como se pode fazer tal reordenamento. No entanto, o Decreto nº 4.176/2002 preferiu a primeira interpretação, ao determinar que “o artigo com alteração de redação, supressão ou acréscimo no *caput* ou em seus desdobramentos deve ser indentificado, somente ao final da última unidade, com as letras “NR” maiúsculas entre parênteses (art. 24, parágrafo único, VII).

Na prática das leis alteradoras, entretanto, encontramos a norma sendo entendida de variadas formas: citação do artigo inteiro, contendo a redação do dispositivo alterado ou acrescido, pontilhados nas partes que permanecem inalteradas e (NR) ao final; com a citação apenas da subdivisão que sofreu a alteração, seguida de (NR); e, quando há realmente reordenamento das partes internas, com a reprodução de todo o artigo com sua nova redação, e a sigla (NR). Além disso, às vezes indica-se que um dispositivo foi revogado no corpo da nova redação; noutro casos dá-se a nova redação indicando por pontilhado determinado dispositivo (inciso, alínea), como se sua redação permanecesse inalterada, o qual depois é suprimido pela cláusula de revogação.

O mais curioso é que, qualquer que seja a sua interpretação, o disposto na alínea *d* em relação ao uso do (NR) é totalmente inócuo. Seu objetivo seria identificar, na lei alterada, a alteração sofrida, evitando-se possível equívoco de interpretação do direito ocasionado por remissão, em outra lei, à redação original do dispositivo alterado. Porém, no nosso ordenamento jurídico o processo de alteração das leis se completa com a publicação não da lei alterada com as alterações inseridas no texto, mas da lei alteradora com a indicação dos dispositivos a serem alterados. Colocar o (NR) na lei alteradora é um procedimento redundante, visto que no texto da lei já está – ou deveria estar – explicitado de forma inequívoca o modo como os dispositivos serão alterados.

Tampouco nos textos atualizados publicados pelos órgãos do Legislativo e Executivo utiliza-se o (NR) após as inserções dos dispositivos alterados. A orientação para não utilizar a referida sigla para indicar as alterações nas compilações publicadas no *site* da Câmara consta do *Manual de Compilação da Legislação Brasileira* (não publicado). Essas compilações, assim como as do *site* da Presidência da República (o *site* do Senado não publica os textos atualizados), trazem entre parênteses informações mais detalhadas do tipo de alteração sofrida no artigo, remetendo à lei alteradora. Já nas publicações impressas da Câmara, elaboradas pela Codep, essas informações em geral constam de notas de rodapé.

CAPÍTULO 2

INCOERÊNCIAS E CONTROVÉRSIAS TEXTUAIS NA LEGISLAÇÃO FEDERAL

2.1 Considerações preliminares

Vimos que, no sistema adotado no Brasil, as alterações na legislação são feitas mediante nova lei, mesmo quando devam ser inseridas no corpo da lei alterada. O Legislativo não aprecia novamente a lei alterada, com as alterações já inseridas no texto, e sim a lei alteradora, com a indicação das alterações promovidas. Cabe aos órgãos administrativos que editam as compilações de leis a tarefa, nem sempre fácil, de inserir as alterações no texto da lei alterada. É nesse trabalho de compilação que se evidenciam as incorrências textuais ocasionadas por alterações muitas vezes redigidas de forma imprecisa ou obscura, seja porque a Lei Complementar 95/1998 é falha, seja porque os legisladores nem sempre obedecem aos seus preceitos quanto às técnicas de elaboração e alteração das leis. As falhas nas lei alteradoras somadas à possibilidade de veto aos dispositivos alterados também podem levar a controvérsias sobre qual é efetivamente a redação atual das leis alteradas. Os casos analisados neste capítulo são uma amostra dos problemas gerados pelas falhas no procedimento de alteração da legislação em vigor.

2.2. Alterações por revogação

Como foi ressaltado no capítulo anterior, ao se entender *lei* no sentido de “diploma legal”, sob a forma de qualquer um dos atos normativos elencados no art. 59 da Constituição, só poderíamos falar em “alteração por revogação” quando se tratasse de revogação parcial, de apenas alguns dispositivos de determinada lei. Entretanto, o previsto no inciso I do art. 12 da Lei Complementar nº 95/1998 é a alteração da *norma* pela substituição de uma *lei* (ato normativo) por outra, que passará a disciplinar a matéria tratada no diploma legal anterior e o revogará totalmente. Ainda assim, o novo texto pode apresentar lacunas e gerar dúvidas e controvérsias em relação à norma vigente, principalmente quando não revoga expressamente a lei anterior.

No caso das normas para cobrança de Imposto de Renda (IR) em 2006, a controvérsia se deu porque a Lei nº 119, de 25 de maio de 2005, reajustou a tabela progressiva do IR, calculando o novo valor com base nas alíquotas vigentes de 15% e 27,5%, mas não revogou a Lei nº 10.828, de 23 de dezembro de 2003, que estabelecia a vigência dessa alíquotas apenas até 31/12/2005. Com base nesses dados, Lewandowski (2006, p. E2) defendeu a inexistência de lei válida para

exigir a cobrança do IR das pessoas físicas naquele ano. Como a nova lei não fez menção ao prazo de vigência das alíquotas nem revogou expressamente a lei anterior, a jurista argumentava tratar-se de leis que regiam matérias diferentes (alíquotas e reajuste de tabela do IR), ambas em vigor e, portanto, o prazo de vigência das alíquotas de 15% e 27,5% havia expirado, não havendo lei que prevesse novas alíquotas para se cobrar o IR em 2006.

A Receita Federal, entretanto, cobrou o IR de 2006 com base nas alíquotas citadas, sem a edição de uma nova lei, com base no entendimento de que a Lei nº 119/2005, ao disciplinar as normas sobre cobrança de IR, revogara tacitamente a lei anterior que tratava da mesma matéria, mantendo-se as alíquotas vigentes por tempo indeterminado. Curiosamente, ao editar-se a Lei nº 11.482, de 31 de maio de 2007, para reajustar novamente a tabela do IR, o legislador teve o cuidado de revogar expressamente a Lei nº 119/2005, mas não fez menção à Lei 10.828/2003, que, conforme consta no portal de legislação da Presidência da República, não possui até hoje revogação expressa.

Outro caso de alteração por revogação mal resolvido é o que envolve a Lei nº 9.841, de 5 de outubro de 1999, que instituiu o Estatuto da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Para regulamentá-la, foi editado o Decreto nº 3.474, de 19 de maio de 2000, que, entre outros, estabeleceu os conceitos de *microempresa* e de *empresa de pequeno porte* para os efeitos da referida lei. Essa lei foi expressamente revogada pela Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, que instituiu o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte – Simples Nacional. Porém não houve nova regulamentação em relação aos conceitos anteriormente definidos no Decreto nº 3.474/2000.

Aparentemente o que ocorre é que o referido decreto permanece em vigor, e os conceitos que define se aplicam à Lei Complementar nº 123/2006, visto que o Decreto nº 6.174, de 1º de agosto de 2007, que institui e regulamenta o Fórum Permanente da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte previsto na nova lei, limita-se a revogar – do decreto anterior – apenas os artigos prejudicados pela criação do fórum. A ser essa a interpretação jurídica, temos a situação esdrúxula de uma lei regulamentada por um decreto que se refere expressamente a outra lei, já revogada⁴.

⁴ Na edição preparada pela Codep, optamos apenas por listar entre “outras normas de interesse” o referido decreto como legislação correlata à Lei Complementar nº 123/2006, sem contudo reproduzir-lhe o texto (BRASIL, 2008b, p. 99).

Em relação às revogações parciais, o maior risco de surgirem incoerências no texto alterado está em revogar-se determinado dispositivo mantendo-se outro que faz remissão àquele revogado. É o que ocorre no texto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, do qual trataremos no capítulo seguinte. Esse, porém, não é o único tipo de incoerência advindo de falha de técnica legislativa nessa modalidade de alteração das leis, como veremos nos exemplos a seguir.

Julyver Araujo, em artigo que aponta diversas incoerências textuais geradas pelas alterações no Código de Trânsito brasileiro, faz a seguinte observação a respeito da revogação do inciso II do art. 187 da Lei nº 9.503, de 23 de setembro de 1997, pela Lei nº 9.602, de 22 de janeiro de 1998:

O inciso II do art. 187 foi revogado, tornando o dispositivo um tanto quanto mutilado, já que não há mais razão para sua divisão, podendo a descrição da infração constar unicamente do *caput* do art. 187, o que não ocorre (porque não foi assim mencionado na Lei 9.602/98). (ARAUJO, 2007, p. 3)

A observação do articulista procede, já que, com a revogação do inciso II, que previa infração grave especificamente para caminhões e ônibus, o art. 187 do Código de Trânsito passou a determinar uma só regra para todos os tipos de veículos, não se justificando mais a subdivisão do *caput*, como ainda ocorre no texto alterado:

Art. 187 – Transitar em locais e horários não permitidos pela regulamentação estabelecida pela autoridade competente:

I – para todos os tipos de veículos:

Infração – média.

Penalidade – multa.

II – (revogado.)

Embora essa alteração tenha sido feita no mês anterior ao da publicação da Lei Complementar nº 95/1998, o Código de Trânsito já foi alterado diversas vezes após a edição dessa lei, sem que o legislador se desse o trabalho de corrigir as incoerências no texto. Em vez disso, as novas alterações geraram outras incoerências, de que trataremos na próxima seção.

Um caso mais intrigante de revogação parcial se deu em relação ao Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 (Código de Processo Penal). A Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008 – entre as diversas alterações que introduz no referido decreto-lei – dá nova redação ao artigo 395 na qual revoga-lhe o parágrafo único:

Art. 395. A denúncia ou queixa será rejeitada quando:

I – for manifestamente inepta;

II – faltar pressuposto processual ou condição para o exercício da ação penal; ou

III – faltar justa causa para o exercício da ação penal. (Incluído pela Lei nº 11.719, de 2008).

Parágrafo único. (Revogado.)

A informação de que o parágrafo único do artigo alterado foi revogado consta não só da cláusula de revogação na lei alteradora como da própria nova redação que a lei dá ao artigo, indicada entre aspas seguidas de (NR). Entretanto, a redação anterior (original) do art. 395 do referido decreto-lei, que versava sobre outro aspecto do processo penal, não possuía parágrafo.⁵ Ou seja, o parágrafo único foi incluído e revogado pela mesma lei alteradora! Além disso, como se tratava de alteração do artigo com reordenamento interno, não havia necessidade de revogar o parágrafo, bastando tão-somente indicar a nova redação do artigo, sem parágrafo, fechando-se aspas após o último inciso do *caput* e apondo a sigla (NR), conforme determina a alínea *b* do art. 12 da Lei Complementar nº 95/1998.

Nesse caso, só a tramitação da Lei nº 11.719/2001⁶ pode esclarecer o que ocorreu. Ao consultá-la, verificamos que, na versão do projeto que a Câmara encaminhou ao Senado (Projeto de Lei nº 4207/2001), a atual redação do art. 395 era dada ao art. 396. O substitutivo do Senado inverteu as redações propostas aos art. 395 e 396, tendo o cuidado de suprimir a referência ao parágrafo único. Na volta à Câmara, o relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (Brasil, 2007, p. 20) – ironicamente o órgão que deve zelar pela boa técnica legislativa dos projetos –, embora tenha considerado pertinente a inversão proposta pelo Senado,

⁵ “Art. 395. O réu ou seu defensor poderá, logo após o interrogatório ou no prazo de três dias, oferecer alegações escritas e arrolar testemunhas.”(redação original do Decreto-Lei nº 3.689/1941). Quem me indicou esse e outros casos de incoerência, especialmente os relacionados ao veto às alterações, foi a colega Joana D’Arc, funcionária da Celeg e responsável por fazer as atualizações da legislação compilada no *site* da Câmara.

⁶ Disponível no portal de legislação da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br/legislacao)

ao adotá-la em seu novo substitutivo ao projeto que deu origem à referida lei, incluiu novamente a revogação do parágrafo inexistente.

2.3. Alterações por nova redação

O descuido do legislador ao fazer alterações na lei sem atentar para o conjunto das normas ali disciplinadas muitas vezes leva a incongruências entre os dispositivos da lei alterada. Além disso, a falta de clareza no texto da lei alteradora, que nem sempre obedece ao previsto na Lei Complementar nº 95/1998, pode gerar dúvidas sobre qual seria a efetiva nova redação dada a determinado dispositivo.

O problema pode ser evidenciado até mesmo nas emendas constitucionais que, como uma das espécies de atos normativos elencados no art. 59 da Constituição Federal, também deveriam seguir o disposto no ar. 12 da Lei Complementar nº 95/1998, sobre a técnica de alteração das leis. Assim, as alterações propostas pelas emendas deveriam ser inseridas no próprio corpo da Constituição, substituindo-se a redação dos dispositivos alterados. Na prática, porém, várias emendas constitucionais acrescentam normas à Constituição na forma de legislação exorbitante, ou seja, no próprio artigo da emenda, sem fazer a alteração diretamente no texto da Carta por meio de nova redação aos seus dispositivos. Isso ocorre desde a Emenda Constitucional nº 2, de 25 de agosto de 1992, que definiu, em seu artigo único, a data e as normas de realização do plebiscito sobre forma e sistema de governo. Posteriormente à edição da Lei Complementar nº 95/1998, essa prática foi adotada diversas vezes, como na Emenda Constitucional nº 19, de 4 de julho 1998, cujos artigos 25 a 31 e 33 fazem alteração à Constituição, sem contudo inseri-las no próprio texto da Carta.⁷

A consequência dessa prática para a compilação do texto constitucional é que as edições têm de trazer o texto das emendas anexados ao texto da Constituição propriamente dita, aumentando cada vez mais o volume da publicação. O trabalho do intérprete do direito também é dificultado, pois, além do texto constitucional compilado, terá de consultar os textos das emendas constitucionais não inseridos no corpo da Constituição para fazer a correta interpretação das normas constitucionais em vigor. A situação tende a piorar, pois a Emenda Constitucional nº 45, de 30 de dezembro de 2004, incluiu o parágrafo 3º ao art. 5º da Constituição, determinando que

⁷ A mesma prática foi adotada em artigos das Emendas Constitucionais nº 3, de 1993; nºs 8 e 9, de 1995; nº 17, de 1997; nºs 19 e 20, de 1998; nº 24, de 1999; nºs 32 e 33, de 2001; nºs 41 e 42, de 2003; nº 45, de 2004; nº 47, de 2005; nºs 51, 52 e 53, de 2006; e 55, de 2007.

as convenções sobre direitos humanos aprovadas com o mesmo rito das emendas constitucionais se equivalerão a elas. Com isso, o número de anexos ao texto constitucional pode aumentar indefinidamente⁸

Mesmo quando o legislador inseriu as alterações no corpo do texto constitucional, dando nova redação a determinado dispositivo, ainda por vezes não atentou para as regras de clareza e precisão características da boa técnica legislativa. É o que exemplifica o caso do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, cujo texto do *caput* é o seguinte:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta **Emenda Constitucional**, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o *caput* do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições: [grifo meu]

Ora, essa é a redação do artigo do ADCT, não da emenda constitucional, que não deveria ser referida no corpo do artigo. No entanto tal referência é feita na nova redação do art. 60 do ADCT não só no *caput* como também nos §§ 2º e 3º. De nada adiantaria, portanto, nesse e noutros semelhantes casos⁹, acrescentar meramente a sigla (NR) na republicação do texto compilado, pois é preciso saber os dados da emenda que deu a nova redação para fazer a exata interpretação do artigo¹⁰.

No caso do Estatuto do Desarmamento (Lei nº 10.826/2003), os arts. 29, 30 e 32, sofreram alterações sucessivas quanto aos prazos nele estabelecidos, em curto tempo de vigência, evidenciando claramente a falta de previsão dos efeitos e da aplicabilidade da lei, dois aspectos enfatizados nos estudos de legística. Além disso, as leis alteradoras não deram nova redação aos artigos para inserir os novos prazos no próprio texto da lei alterada, como determinam as regras de técnica legislativa em vigor. Limitaram-se a informar em texto avulso que tais prazos estavam

⁸ Até a conclusão deste trabalho (fevereiro/2009) apenas a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York em 30 de março de 2007, foram aprovados nos termos do parágrafo 3º do art. 5º da Constituição (Decreto Legislativo nº 185, de 9 de julho de 2008), tornando-se, para os efeitos legais, parte do texto constitucional.

⁹ Falhas idênticas ocorrem nos arts. 85 e 86 do ADCT, acrescidos pela Emenda Constitucional nº 37, de 2002, e no art. 95, também do ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional nº 54, de 2007.

¹⁰ O texto compilado da Constituição Federal, no âmbito do Congresso Nacional, é organizado pelo Senado Federal, que não utiliza o (NR) após as alterações, mas informa entre parênteses a emenda, com número e ano, que fez a alteração. A publicação da Câmara dos Deputados utiliza os fotolitos do texto do Senado, mudando apenas a capa e as folhas técnicas.

alterados. Ainda assim, a Lei nº 11.191, de 2005, última a alterar o art. 32, menciona as leis alteradoras anteriores como se estas efetivamente tivessem dado nova redação ao artigo¹¹.

O já citado Código de Trânsito (Lei nº 9.503/1997) determina em seu art. 285 que “o recurso previsto no art. 283 será interposto perante a autoridade que impôs a penalidade”. Porém, como observou Julyver Araujo (2007, p. 3), o art. 283 foi vetado, e a previsão do recurso, com o prazo a contar da data de notificação da penalidade, agora consta do parágrafo 4º do art. 282, que recebeu nova redação dada pela Lei 9.602/1998 para sanar a lacuna ocasionada pelo veto ao art. 283. Contudo, a lei alteradora omitiu-se quanto ao texto do art. 285, que continua fazendo remissão ao artigo vetado. Embora, como já dito na seção anterior, trate-se de alteração ocorrida um mês antes da publicação da Lei Complementar nº 95/1998, o legislador já poderia ter se preocupado em corrigir também essa incoerência numa das diversas alterações posteriores a que o Código de Trânsito foi submetido nos últimos dez anos.

Como já vimos na seção anterior, é comum o legislador inserir no texto da nova redação a revogação de alguma unidade do artigo. Foi o que fez também a Lei nº 10.165, de 27 de dezembro de 2000, ao dar nova redação ao art. 17-G da Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, e substituir a antiga redação do seu parágrafo único pela expressão “revogado” entre parênteses. Posteriormente, entretanto, a Lei nº 11.284, de 2006, fez nova alteração no referido art. 17-G, acrescentando-lhe um parágrafo 2º. Não se teve o cuidado, porém, de transformar o antigo parágrafo único em parágrafo primeiro. Assim, a compilação no *site* da Presidência da República registra a incoerência textual no artigo que possui um “parágrafo único” seguido de um § 2º.

Já na nova redação dada pela Lei nº 10.740, de 1º de outubro de 2003, ao art. 59 da Lei 9.504, de 30 de setembro de 1997 – que estabelece normas para as eleições –, adotou-se procedimento diferente: a lei alteradora reordenou os desdobramentos do artigo em apenas sete parágrafos, ao fim dos quais fecharam-se aspas seguidas de (NR), suprimindo-se assim o antigo parágrafo 8º, sem mencioná-lo como revogado. Poder-se-ia argumentar que tal procedimento deveria ser evitado, para que numa posterior alteração com o acréscimo de parágrafos não se reaproveitasse o número do parágrafo ora suprimido. No entanto a norma expressa no art. 12, III, d, da Lei Complementar nº 95/1998 permite a reordenação interna das unidades em que se

¹¹ Como, na publicação da lei alterada, não há como inserir os novos prazos no corpo dos artigos, na edição da Codep informamos as alterações de prazo em notas de rodapé, remetendo às leis alteradoras (BRASIL, 2008a, p. 22-23, notas 10-13).

desdobra o artigo, assim modificado por meio de substituição, acréscimo ou supressão de dispositivos, sem consignar que tal supressão deva ser feita por meio de revogação. O que se veda (art. 12, III, c) é o reaproveitamento de número de dispositivo já revogado.

Entretanto, provavelmente por não ter havido sua revogação expressa, o parágrafo 8º supracitado foi mantido na compilação da lei publicada no portal de legislação da Presidência da República, onde constam dois parágrafos idênticos no art. 59 da lei alterada, já que o atual parágrafo 7º reproduz literalmente o disposto no antigo parágrafo 8º. Ainda que, nesse caso, a falha seja do compilador, ela é motivada pela falta de clareza da norma e do procedimento do legislador em relação à alteração as leis, e gera controvérsias e críticas sobre o efetivo texto da lei eleitoral em vigor, visto que a compilação da Presidência da República é a principal referência para os intérpretes do direito e os cidadãos em geral¹².

2.4 A questão do veto às alterações

A Constituição Federal (art. 66, § 2º) determina que o veto parcial a projeto de lei encaminhado a sanção presidencial somente abrangerá texto integral de artigo, parágrafo, inciso ou alínea, impedindo com isso o veto a expressões e palavras avulsas, como era possível até então. Ainda assim, o veto presidencial, mesmo na redação original das leis, é motivo de incoerências e controvérsias textuais, como evidencia o exemplo do art. 2º da própria Lei Complementar nº 95/1998, já comentado no primeiro capítulo deste estudo. A situação se agrava quando se trata de leis alteradoras, e o veto incide não sobre um dispositivo integral da nova lei, mas sobre a nova redação de dispositivo da lei que se pretendia alterar. Isso é possível porque, na prática legislativa, uma lei alteradora pode dar nova redação a diversos dispositivos de uma determinada lei a ser alterada simplesmente relacionando-os na sequência do *caput* do artigo alterador, sem nenhuma subdivisão em unidade menores. O exemplo extremo é a Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008, que, em seu art. 1º, dá nova redação a nada menos que 29 artigos do Código de Processo Penal (Decreto-Lei nº 3.689/1941) além de acrescentar-lhe mais um artigo.

Em casos como o citado no parágrafo anterior, se a determinação constitucional fosse entendida como sendo o veto aplicado obrigatoriamente sobre um dispositivo integral da nova lei sob exame, o presidente da República teria de vetar o artigo inteiro e, com isso, toda a alteração pretendida. Mas, uma vez que a norma constitucional é omissa quanto à peculiaridade das leis

¹² Na 4ª edição da coletânea sobre legislação eleitoral publicada pela Codep, já consta a nova redação do artigo 59 da Lei nº 9.504/1997, com a supressão do § 8º. (BRASIL, 2006b, p. 266).

alteradoras, é comum o veto presidencial incidir não sobre dispositivo da nova lei, mas sobre a nova redação proposta a determinado dispositivo da lei alterada. Ao fazer isso, abre-se margem para controvérsias sobre qual seria a efetiva redação atualizada da lei alterada.

Segundo o Manual de Compilação da Celeg (não publicado), citando orientação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, quando o veto incide sobre toda a nova redação proposta para o artigo, deve-se manter a redação anterior na compilação da lei que seria alterada. Quando o veto incide apenas sobre parte da nova redação do artigo, faz-se a substituição da redação na lei alterada, apondo-se a expressão “vetado” no lugar do texto dos dispositivos que sofreram o veto presidencial. Essa parece ser também a orientação adotada nas compilações da Presidência da República em geral, com o que se resolve a maioria dos casos, do ponto de vista da compilação do texto, embora juridicamente possa se questionar se a redação anterior não deveria ser retirada do ordenamento jurídico mesmo quando a nova redação é integralmente vetada.

De qualquer maneira, tais orientações não resolvem todos os casos de controvérsias na compilação das leis cujas alterações sofreram veto. O caso mais emblemático é o do art. 366 do já citado Código de Processo Penal, cuja redação proposta na Lei 11.719/2008 alterava a redação do *caput* e revogava-lhe os parágrafos. Entretanto, o presidente da República vetou a nova redação do *caput*, mas manteve a revogação dos parágrafos do referido artigo, conforme se vê no art. 1º da lei alteradora:

Lei nº 11.719, de 20 de junho de 2008

Art. 1º Os arts. 63, 257, 265, 362, 363, 366, 383, 384, 387, 394 a 405, 531 a 538 do Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal, passam a vigorar com a seguinte redação, acrescentando-se o art. 396-A:

.....
 "Art. 366. (VETADO)
 § 1º (Revogado).
 § 2º (Revogado)." (NR)

A redação proposta ao *caput* e vetada determinava que “a citação ainda será feita por edital quando inacessível, por motivo de força maior, o lugar em que estiver o réu”. Como o veto

incidiu apenas em parte da nova redação, a atual redação do art. 366 do referido código – seguindo-se a praxe adotada para os casos de veto às alterações – deveria conter a absurda combinação de *caput* vetado desdobrado em parágrafos revogados. No entanto, na própria mensagem com que se justifica o veto (BRASIL, 2008e), afirma-se que tal providência visa a “assegurar vigência ao comando legal atual, qual seja, a suspensão do processo e do prazo prescricional na hipótese de réu citado por edital que não comparecer e tampouco indicar defensor”. Anteriormente à modificação proposta, o referido art. 366 tinha a seguinte redação:

Art. 366. Se o acusado, citado por edital, não comparecer, nem constituir advogado, ficarão suspensos o processo e o curso do prazo prescricional, podendo o juiz determinar a produção antecipada das provas consideradas urgentes e, se for o caso, decretar prisão preventiva nos termos do disposto no art. 312. (*Caput* do artigo com redação dada pela Lei nº 9.271, de 17/4/1996)

§ 1º As provas antecipadas serão produzidas na presença do Ministério Público e do defensor dativo. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 9.271, de 17/4/1996)

§ 2º Comparecendo o acusado, ter-se-á por citado pessoalmente, prosseguindo o processo em seus ulteriores atos. (Parágrafo acrescido pela Lei nº 9.271, de 17/4/1996)

Assim, contrariando a praxe, tanto a compilação eletrônica da Câmara dos Deputados, organizada pela Celeg, quanto a da Presidência da República, mantêm a redação anterior do *caput* do artigo, mas indicam a revogação aos §§ 1º e 2º pela Lei nº 11.719/2008. Além da possível controvérsia jurídica sobre a vigência da redação anterior ao vetar-se a nova redação, tal procedimento trai a intenção do legislador e causa uma grave mutilação no texto ao manter-se a antiga redação do *caput* sem os seus desdobramentos explicativos que constavam dos parágrafos, os quais só foram revogados porque, na nova redação vetada, eles não fariam sentido.

Controvérsia semelhante ocorre em relação ao art. 2º da Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, que originalmente se desdobrava em apenas dois parágrafos. Na nova redação dada pelo art. 3º da Lei nº 9.785, de 29 de novembro de 1999, alterou-se o parágrafo 2º do referido artigo e acrescentou-se-lhe os §§ 3º a 6º. Porém foram vetadas na lei alteradora a nova redação do parágrafo 2º e a redação proposta para o § 3º, sendo sancionadas as demais alterações:

Art. 3º A Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979, passa a vigorar com as seguintes alterações:

"Art. 2º

....."

"§ 2º (VETADO)

"§ 3º (VETADO)

§ 4º Considera-se lote o terreno servido de infraestrutura básica cujas dimensões atendam aos índices urbanísticos definidos pelo plano diretor ou lei municipal para a zona em que se situe.

§ 5º Consideram-se infraestrutura básica os equipamentos urbanos de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, redes de esgoto sanitário e abastecimento de água potável, e de energia elétrica pública e domiciliar e as vias de circulação pavimentadas ou não.

§ 6º A infraestrutura básica dos parcelamentos situados nas zonas habitacionais declaradas por lei como de interesse social (ZHIS) consistirá, no mínimo, de:

I - vias de circulação;

II - escoamento das águas pluviais;

III - rede para o abastecimento de água potável; e

IV - soluções para o esgotamento sanitário e para a energia elétrica domiciliar."

Como parte da nova redação foi sancionada, a praxe seria substituir integralmente o texto do artigo na lei alterada, informando o veto à nova redação do § 2º e ao § 3º acrescido. No entanto, na compilação eletrônica da Presidência da República manteve-se a redação anterior do § 2º, o que foi seguido pela Celeg na compilação eletrônica da Câmara dos Deputados¹³. Aqui talvez tenha prevalecido entendimento diferente por ser a alteração anterior às modificações introduzidas pela Lei Complementar nº 107/2001 na Lei Complementar nº 95/1998, cuja redação original do art. 12, III, *d*, previa a aposição da sigla (NR) após cada dispositivo alterado (no caso o parágrafo 2º). Note-se que não há (NR) ao final do artigo. Assim, entendeu-se que houve veto total à nova redação do parágrafo e, portanto, manteve-se a redação anterior.

A Lei 9.985, de 18 de julho de 2007 deu nova redação ao art. 40 da Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 e acresceu-lhe o art. 40-A. A redação anterior do art. 40 era a seguinte:

Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:

¹³ Conforme informação da colega Joana D'Arc, responsável pelas compilações da Celeg, a redação anterior do parágrafo 2º foi mantida porque assim procederam, além da Presidência da República, outras editoras de compilações de leis, como a Saraiva, a Magister e a Lex.

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação as Reservas Biológicas, Reservas Ecológicas, Estações Ecológicas, Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, Florestas Nacionais, Estaduais e Municipais, Áreas de Proteção Ambiental, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Reservas Extrativistas ou outras a serem criadas pelo Poder Público.

§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação será considerada circunstância agravante para a fixação da pena.

§ 3º Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.

O que pretendia o legislador ao propor as alterações era diferenciar as “Unidades de Conservação de Proteção Integral” (que continuariam a ser tratadas no art. 40) das “Unidades de Conservação de Uso Sustentável” (a ser disciplinadas no art. 40-A). O presidente da República, porém, vetou a nova redação do *caput*. do art. 40, bem como o *caput* do art. 40-A, mas manteve a nova redação dos parágrafos do art. 40 e os parágrafos do art. 40-A. Assim a redação atual (texto compilado) da Lei 9.605/1998 é a seguinte:

Art. 40. Causar dano direto ou indireto às Unidades de Conservação e às áreas de que trata o art. 27 do Decreto nº 99.274, de 6 de junho de 1990, independentemente de sua localização:

Pena - reclusão, de um a cinco anos.

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Proteção Integral as Estações Ecológicas, as Reservas Biológicas, os Parques Nacionais, os Monumentos Naturais e os Refúgios de Vida Silvestre. (Redação dada pela Lei nº 9.985/2000)

§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Proteção Integral será considerada circunstância agravante para a fixação da pena. (Redação dada pela Lei nº 9.985/2000)

§ 3º Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade.

Art. 40-A. (VETADO).

§ 1º Entende-se por Unidades de Conservação de Uso Sustentável as Áreas de Proteção Ambiental, as Áreas de Relevante Interesse Ecológico, as Florestas Nacionais, as Reservas Extrativistas, as Reservas de Fauna, as Reservas de Desenvolvimento Sustentável e as Reservas Particulares do Patrimônio Natural.

§ 2º A ocorrência de dano afetando espécies ameaçadas de extinção no interior das Unidades de Conservação de Uso Sustentável será considerada circunstância agravante para a fixação da pena.

§ 3º Se o crime for culposos, a pena será reduzida à metade. (Artigo incluído pela Lei nº 9.985/2000)

Como se pode notar, com a manutenção da redação anterior do *caput* do art. 40 e o registro de veto *ao caput* do art. 40-A, não faz sentido as especificações dessas unidades de conservação serem disciplinadas em artigos distintos.

CAPÍTULO 3

AS ALTERAÇÕES NO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA DOS DEPUTADOS

3.1 Considerações preliminares

Aprovado pela Resolução nº 17, de 21 de setembro de 1989, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD) já sofreu diversas alterações ao longo desses quase vinte anos de vigência. Neste capítulo, pretende-se evidenciar que o RICD é um caso emblemático do problema de que estamos tratando neste trabalho, não só pela quantidade de incoerências textuais geradas pelas resoluções que revogaram ou deram nova redação a alguns de seus dispositivos sem atentar para a boa técnica legislativa, como pela solução dessas divergências por meio de adaptações controversas nas compilações editadas pela Coordenação de Publicações (Codep), convalidadas, a partir da 7ª edição, pelo Ato da Mesa nº 71, de 14 de dezembro de 2005, conforme veremos adiante.

3.2 Incoerências decorrentes das alterações

São muitos os dispositivos do texto original do RICD que já foram revogados ou receberam nova redação por meio de resoluções alteradoras. Contudo, muitas vezes a resolução alteradora não teve o cuidado de adaptar ao longo do texto outros dispositivos que fazem referências à redação anterior dos dispositivos alterados, gerando assim incoerências textuais. Veja-se, por exemplo a redação do art. 90 e a observação de Mozart Foschet, numa edição comentada do RICD:

Art. 90. Se esgotado o Grande Expediente antes das dezenove horas, ou não havendo matéria a ser votada, o Presidente concederá a palavra aos oradores indicados pelos Líderes para Comunicações Parlamentares.

Comentário 88:

Há um evidente erro de redação no *caput* do art. 90: onde se lê “Grande Expediente”, leia-se “Ordem do Dia” (FOSCHET, 2004, p. 105)

Ocorre que o o texto citado é coerente com a redação dada pela Resolução nº 3, de 1991, ao art. 66, *caput*, III, que previa o início do Grande Expediente após a conclusão da Ordem do Dia, podendo estender-se até às dezenove horas. Entretanto, a Resolução nº 1, de 1995, deu nova redação aos incisos II e III do *caput* do art. 66, invertendo a sequência entre essas partes da sessão. Determinou também as devidas alterações nos arts 82 e 87, adequando-os à nova redação do art. 66, mas omitiu-se em relação ao art. 90, gerando a incoerência textual apontada.

O caso mais notório desse flagrante de falha de técnica legislativa – e que nos interessa diretamente, pois ocorreu já na vigência da Lei Complementar nº 95/1998 – é o da Resolução nº 25, de 2001, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados como parte integrante do RICD e fez diversas alterações no texto do RICD. Entre outras, suprimiu os incisos e parágrafos do art. 244, dando-lhe nova redação que transfere para Código de Ética a definição das condutas contrárias ao decoro parlamentar e respectivas penas, bem como os procedimentos em caso de quebra de decoro parlamentar antes registrados nos arts. 245 a 248 do RICD, os quais revogou. Entretanto não fez as devidas correções nos arts. 17, I, *f*; 41, VIII; e 98, § 6º, que remetiam ao § 1º do art. 244, nem a atualização no art. 15, XV, que atribui à Mesa a apenação de deputados com censura escrita ou perda temporária do exercício de mandato, “consoante o § 2º do art. 245 e § 2º do art. 46”.

Todos esses lapsos foram solucionados pela Mesa da Câmara, de forma controversa, com a republicação do texto do RICD “consolidado” no *Diário da Câmara Deputados*, conforme veremos adiante. Outros, entretanto, ainda permanecem no texto compilado pela Codep, em sua 7ª edição. É o que se pode observar no art. 104, § 1º, que remete ao “art. 101, II, *b*, 1”. Entretanto, na redação atual do art. 101, o inciso II não possui alíneas. Ocorre que a Resolução nº 22, de 2004, deu nova redação ao art. 101, sem contudo fazer a devida adequação no art. 104, § 1º que deveria remeter agora ao art. 101, I, *a*, 1. Outro caso curioso pode-se notar no art. 32, XVI, que contém a alínea *m*, contudo não possui a alínea *l*. O lapso tem origem na Resolução nº 20, de 2004, que deu nova redação a este artigo, conforme consta em nota de rodapé da 7ª edição do RICD, editada pela Codep (BRASIL, 2006a, p.55, nota 39).

3.3 A questão das adaptações no texto consolidado

Freire (2002, p. 84) já observou que a consolidação das leis no direito brasileiro é objeto da técnica legislativa conforme previsto no art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal e disposto pela Lei Complementar nº 95/1998 (art. 13 e 14), não prescindindo, portanto, do devido processo legislativo. Tal processo é discriminado nos arts. 212 e 213 do RICD. Ainda de acordo com o art. 59 da Constituição e com o parágrafo único do art. 1º da referida lei complementar, entende-se que, para os efeitos de técnica legislativa, as resoluções são espécie do gênero *lei*. Tal entendimento é reforçado pelo RICD ao incluir os projetos de resolução entre as vias pelas quais a Câmara dos Deputados exerce a sua função legislativa (art. 108) e atribuir eficácia de lei ordinária às resoluções (art. 109, III). Assim, a atribuição da Mesa de fazer a “consolidação” das alterações no RICD, a que se refere o parágrafo 8º do art. 16, deve ser entendida apenas no sentido de atualizar o texto a ser publicado, incluindo as alterações promovidas mediante o rito determinado nos parágrafos anteriores do mesmo artigo:

Art. 216. O Regimento Interno poderá ser modificado ou reformado por meio de projeto de resolução de iniciativa de Deputado, da Mesa, de Comissão Permanente ou de Comissão Especial para esse fim criada, em virtude de deliberação da Câmara, da qual deverá fazer parte um membro da Mesa.

§ 1º-O projeto, após publicado e distribuído em avulsos, permanecerá na Ordem do Dia durante o prazo de cinco sessões para o recebimento de emendas.

§ 2º Decorrido o prazo previsto no parágrafo anterior, o projeto será enviado:

I – à Comissão de Constituição e Justiça e de Redação¹⁴, em qualquer caso;

II – à Comissão Especial que o houver elaborado, para exame das emendas recebidas;

III – à Mesa, para apreciar as emendas e o projeto.

§ 3º Os pareceres das Comissões serão emitidos no prazo de cinco sessões, quando o projeto for de simples modificação, e de vinte sessões, quando se tratar de reforma.

§ 4º Depois de publicados os pareceres e distribuídos em avulsos, o projeto será incluído na Ordem do Dia, em primeiro turno, que não poderá ser encerrado, mesmo por falta de oradores, antes de transcorridas duas sessões.

§ 5º O segundo turno não poderá ser também encerrado antes de transcorridas duas sessões.

¹⁴ Na 7ª edição, o nome da comissão foi atualizado, com informação em nota de rodapé, remetendo “aos termos da Resolução nº 20, de 2004” (BRASIL, 2006a, p.162, nota 168).

§ 6º A redação do vencido e a redação final do projeto competem à Comissão Especial que o houver elaborado, ou à Mesa, quando de iniciativa desta, de Deputados ou Comissão Permanente.

§ 7º A apreciação do projeto de alteração ou reforma do Regimento obedecerá às normas vigentes para os demais projetos de resolução.

§ 8º A Mesa fará a consolidação e publicação de todas as alterações introduzidas no Regimento antes de findo cada biênio.

Assim, embora sejam supervisionadas e autorizadas pela Secretaria-Geral da Mesa, as edições da Codep não substituem legalmente o texto original do RICD e suas posteriores alterações publicados no *Diário da Câmara dos Deputados*. Na prática, entretanto, é no texto atualizado das edições da Codep que os parlamentares se baseiam para atuar no processo legislativo e levantar questões de ordem, bem como é a partir dele que outras casas editoras (e a própria Câmara, em versão eletrônica) publicam suas versões do RICD.

Esse fato reveste de relevância a questão das adaptações, sem base em resolução, ao texto do RICD editado pela Codep, cuja real extensão pode ser observada no Anexo deste trabalho. Tais adaptações são uma prática antiga nas edições da Codep. Na 3ª edição, isso é evidenciado em Nota do Editor, suprimida nas edições seguintes:

Esta edição atualiza o Regimento Interno da Câmara dos Deputados, aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, até a Resolução nº 58, de 1994.

Em relação à edição anterior, foram corrigidos alguns lapsos redacionais, remanescendo, todavia, algumas incorreções que, embora identificadas, só serão passíveis de modificação após alteração oficial pela Resolução competente. (BRASIL, 1994, p. 5)

A maioria das adaptações nessa edição foram de cunho sintático ou estilístico, para dar mais clareza ao texto. Há ainda adaptações para adequação conceitual, considerando-se que houve equívoco de legislador na redação original. Assim, troca-se “terminativa” por “conclusiva” (art. 200, § 1º); “substituição” por “substitutivo” (art. 119, II) e “denunciante” por “denunciado” (art. 218, § 4º, com redação dada pela Resolução nº 22/1992¹⁵).

¹⁵ Na 6ª edição, que traz anexas as resoluções que alteram o RICD, faz-se a adaptação também no próprio texto da Resolução nº 22/1992 (BRASIL, 2003, p. 235).

Apesar das correções de “lapsos redacionais” dessa natureza, as edições da Codep em geral apontavam em notas de rodapé as incoerências e desatualizações no RICD, mantendo-se a redação original do texto aprovado. Entretanto, na 6ª edição, de 2003 – já em plena vigência da Lei Complementar 95/1998, portanto – esqueceu-se a ressalva feita na nota da 3ª edição e introduziram-se diretamente no texto do Regimento diversas adaptações de redação sem base em resolução competente, não só para corrigir as incoerências surgidas por falhas ou omissão nas resoluções que o alteraram diretamente como também para adequá-lo a outros diplomas legais que de alguma maneira afetavam a norma regimental.

Algumas dessas adaptações limitam-se a atualizar o nome de órgãos e cargos da Casa. Assim, entre outras denominações, substituíram-se ao longo do texto do RICD “*Diário do Congresso Nacional*” por “*Diário da Câmara dos Deputados*”; “Assessoria Legislativa” e “Assessor Legislativo” por “Consultoria Legislativa” e “Consultor Legislativo”; respectivamente. Já as adaptações do texto do RICD à Resolução nº 25, de 2001, que instituiu o Código de Ética, implicou alteração mais profunda. Veja-se, como exemplo, como era o texto oficial do RICD nos artigos abaixo, que não foram modificados expressamente por essa resolução:

Art. 15. À Mesa compete (...):

.....
 XV – aplicar a penalidade de censura escrita a Deputado ou a de perda temporária do exercício do mandato de Deputados, consoante o § 2º do art. 245 e § 2º do art. 246, respectivamente;

Art. 17 São atribuições do Presidente (...):

.....
 I – quanto às sessões da Câmara.....

f) interromper o orador que se desviar da questão, falar sobre o vencido ou, em qualquer momento, incorrer nas infrações de que trata o § 1º do art. 244, advertindo-o, e, em caso de insistência, retirar-lhe a palavra;

No entanto, como a referida resolução revogou os arts 245 e 246 e suprimiu o § 1º do art. 244, a 6ª edição da Codep traz as seguintes adaptações ao texto:¹⁶:

Art. 15. À Mesa compete (...):

.....

XV – aplicar a penalidade de censura escrita a Deputado;

.....

Art. 17 São atribuições do Presidente (...):

.....

I – quanto às sessões da Câmara.....

.....

f) interromper o orador que se desviar da questão ou falar sobre o vencido, advertindo-o, e, em caso de insistência, retirar-lhe a palavra;

Outras adaptações que envolveram redução de texto foram feitas para adequar o texto da 6ª edição do RICD à Emenda Constitucional nº 35/2001, que alterou ao art. 53 da Constituição Federal para permitir que deputados e senadores sejam processados pelo STF sem prévia licença da respectiva Casa legislativa. O texto original do RICD assim disciplinava:

Art. 231.

§ 1º Os Deputados são invioláveis por suas opiniões, palavras e votos.

§ 2º Desde a expedição do diploma, os Deputados não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável, nem processados criminalmente, sem prévia licença da Câmara.

§ 3º O indeferimento do pedido de licença ou a ausência de deliberação, no caso do parágrafo anterior, suspende a prescrição enquanto durar o mandato.

A nova redação do art. 53 da Constituição Federal, entretanto, assim determina:

Art. 53. Os Deputados e Senadores são invioláveis, civil e penalmente, por quaisquer de suas opiniões, palavras e votos.

§ 1º Os Deputados e Senadores, desde a expedição do diploma, serão submetidos a julgamento perante o Supremo Tribunal Federal.

¹⁶ As adaptações são referidas em notas de rodapé (BRASIL, 2003, p. 33-35. notas 5 e 6).

§ 2º Desde a expedição do diploma, os membros do Congresso Nacional não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável. Nesse caso, os autos serão remetidos dentro de vinte e quatro horas à Casa respectiva, para que, pelo voto da maioria de seus membros, resolva sobre a prisão.

§ 3º Recebida a denúncia contra o Senador ou Deputado, por crime ocorrido após a diplomação, o Supremo Tribunal Federal dará ciência à Casa respectiva, que, por iniciativa de partido político nela representado e pelo voto da maioria de seus membros, poderá, até a decisão final, sustar o andamento da ação.

§ 4º O pedido de sustação será apreciado pela Casa respectiva no prazo improrrogável de quarenta e cinco dias do seu recebimento pela Mesa Diretora.

§ 5º A sustação do processo suspende a prescrição, enquanto durar o mandato.

.....

Assim, na 6ª edição da Codep, os §§ 2º e 3ª do art. 231 do RICD sofreram as seguintes adaptações¹⁷:

Art. 231.

.....

§ 2º Desde a expedição do diploma, os Deputados não poderão ser presos, salvo em flagrante de crime inafiançável.

§ 3º (Revogado).

Como se vê, embora a adaptação suprima a divergência entre o texto do RICD e a norma constitucional, torna-o omissor quanto ao procedimento em relação a processos de deputados, norma que era explícita no texto original.

Alertada da situação pela Seção de Revisão e Indexação (Serin), a Codep iniciou processo no qual apontava algumas dessas divergências – notadamente as adaptações introduzidas na 6ª edição – e solicitava orientação quanto ao procedimento a ser seguido na elaboração da 7ª edição. No Memo s/n de 31/8/2005 (Anexo), endereçado ao diretor do Cedi, a Celeg assim se manifesta:

¹⁷ As adaptações são referidas em notas de rodapé (BRASIL, 2003, p. 179, notas 86-87).

A CELEG, tendo concluído a compilação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, encaminha a versão compilada feita a partir da 1ª edição publicada pela Coordenação de Publicações, em 1989.

Ao conferir essa versão com a 6ª edição, publicada em 2003 pela Coordenação de Publicações, foram detectadas algumas discrepâncias, incluídas no texto em **negrito**, tais como:

- retificações de conteúdo e de redação; e
- adaptações a resoluções que, indiretamente, alteram o Regimento.

O quadro anexo traz a relação dos artigos que foram alterados. Os itens em **negrito** constam do Processo nº 2005/114.929, em que a Codep solicita orientações sobre as inconsistências de redação.

Além do quadro comparativo, o memorando lista os diversos dispositivos em que ocorreram adaptações sistemáticas, como as atualizações da denominação de órgãos e cargos da Casa, já apontados acima, e informa que desde a 1ª edição, o texto da Codep não confere com o original. Como conclusão, sugere a solução do impasse por meio do devido processo legislativo:

Como, no decorrer das diversas edições, foram feitas modificações e ajustes não oficiais, sugere-se a publicação do texto atualizado e revisado, por meio de Resolução, conforme recomenda o *caput* do art. 216 do Regimento, no *Diário da Câmara dos Deputados* e, posteriormente, a publicação da 7ª edição.

A citação aponta para outra dúvida quanto à atribuição da Mesa explícita no § 8º do art. 216 do RICD. No referido dispositivo não fica claro se a publicação do texto compilado deve ser feita no *Diário da Câmara dos Deputados* (o que nunca ocorrera até então) ou se, ao encomendar as edições do RICD à Codep, a Mesa já cumpre sua atribuição. O fato é que, até a 6ª edição, o texto do RICD, consolidado (compilado), nunca tinha sido republicado no referido *Diário*.

Com base no levantamento da Celeg e da solicitação de providências para se definir o texto da 7ª edição, a Mesa determinou a republicação do Regimento Interno, oficializando as modificações introduzidas nas edições anteriores. Fê-lo, porém, por meio do Ato da Mesa, nº 71, de 14 de dezembro de 2005¹⁸, sem que essas modificações fossem aprovadas por resolução:

¹⁸ Publicado originalmente no Suplemento B ao *Diário da Câmara dos Deputados* de 15/12/ 2005 p. 3., está inserido na 7ª edição do RICD editada pela Codep (BRASIL, 2006a, p. 13).

ATO DA MESA Nº 71, DE 2005

Determina a reedição do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e a republicação no *Diário da Câmara dos Deputados*.

A Mesa da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições, resolve, nos termos do art. 216, § 8º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados:

Determinar a reedição do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e a republicação do texto no *Diário da Câmara dos Deputados*, na forma constante do Anexo deste Ato.

Note-se que o texto do Ato da Mesa nº 71/2005 não esclarece a dúvida sobre a atribuição da Mesa, uma vez que cita o § 8º para determinar tanto a reedição, a cargo da Codep, quanto a republicação do RICD no *Diário da Câmara dos Deputados*. Além disso, leva a crer que a republicação se baseará no texto da 7ª edição, e não o contrário, como seria de se esperar. Tal procedimento fica mais nítido ainda ao se ler a Nota do Editor que acompanha a referida edição:

NOTA DO EDITOR

Esta edição, que foi levada ao exame da Mesa Diretora da Câmara dos Deputados, pretende consolidar e justificar todas as alterações feitas no texto do Regimento Interno desde a sua primeira edição, em 1989.

Há inúmeras modificações, nem sempre de mesma natureza procedimental. Algumas são correções meramente redacionais, por vezes sem assento em resolução específica, necessárias, ora para adequação ao bom vernáculo, ora como decorrência obrigatória de alguma alteração votada.

Nesse sentido, convém mencionar a terceira edição, quando foram introduzidas mudanças redacionais, fruto de criteriosa revisão gramatical feita à época.

Houve, também, modificações em consequência da nova denominação de órgãos da Casa citados ao longo de todo o regimento e que considerou-se desnecessário discriminar em notas de rodapé, a exemplo da mudança de nome da Comissão de Constituição, Justiça e Redação, para Comissão de Constituição, Justiça e de Cidadania, feita através da Resolução nº 20, de 2004.

Outra alteração que permeia todo o texto regimental diz respeito à mudança de nome do *Diário do Congresso Nacional* para *Diário da Câmara dos Deputados*, que se deu através de Ato Conjunto sem número das Mesas do Congresso Nacional, de dois de outubro de 1995.

Mas, sobretudo, inserem-se no texto, todas as alterações discutidas e aprovadas em Plenário, através de resoluções específicas.

Feitas as alterações e correções, o texto consolidado, aprovado pela Mesa Diretora, foi publicado, em sua íntegra, no *Diário da Câmara dos Deputados*. (BRASIL, 2006a, p. 3)

De fato, foi o que ocorreu, haja vista que, ao se perceber que o texto republicado ainda continha divergências em relação ao texto adaptado para a 7ª edição, editou-se o Ato da Mesa nº 80, de 2006 ¹⁹, que, além de retificar a consolidação feita pelo Ato da Mesa nº 71/2005, autoriza (supõe-se que à Secretaria-Geral da Mesa) a inserção de novas adaptações no texto do RICD para adequá-lo aos termos da então recém-aprovada Emenda Constitucional nº 50, de 14 de fevereiro de 2006, que altera o período de recesso dos deputados:

ATO DA MESA Nº 80, DE 2006

Autoriza a publicação de retificações ao texto do Regimento Interno da Câmara dos Deputados consolidado pelo Ato da Mesa nº 71, de 2005, e autoriza a adaptação dos dispositivos regimentais à Emenda Constitucional nº 50, de 2006.

A Mesa da Câmara dos Deputados, no uso de suas atribuições regimentais, resolve:

Art. 1º A publicação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados determinada pelo Ato da Mesa nº 71, de 2005, passa a conter as seguintes alterações:

Na página 64, coluna 2, onde se lê:

Art. 249. A solicitação do Presidente do Supremo Tribunal Federal para instaurar processo criminal contra Deputado será instruída com a cópia integral dos autos da ação penal originária ou do inquérito policial.

Leia-se:

Art. 249. (Revogado tacitamente pela Emenda Constitucional nº 35, de 2001)

Na página 66, coluna 1, onde se lê:

Art. 254. (...) das entidades mencionadas na alínea *a* do inciso XVII do art. 32.

Leia-se:

Art. 254. (...) das entidades mencionadas na alínea *a* do inciso XII do art. 32. (*Caput* do artigo com numeração adaptada aos termos da Resolução nº 20, de 2004)

¹⁹ Publicado originalmente no Suplemento ao *Diário da Câmara dos Deputados* de 27/4/2006, p. 39, está inserido na coletânea de normas conexas ao RICD editada pela Codep (Brasil, 2006c, p 224).

Na página 69, coluna 1, onde se lê:

Art. 275.

Parágrafo único. (...) e a Assessoria Legislativa.....

Art. 277.

c) o Diretor da Assessoria Legislativa;

Leia-se:

Art. 275.

(*Caput* do artigo com redação adaptada aos termos da Resolução nº 28, de 1998)

Parágrafo único. (...) e a Consultoria Legislativa

(Parágrafo único com redação adaptada aos termos da Resolução nº 28, de 1998)

Art. 277.

c) o Diretor da Consultoria Legislativa: (Alínea com redação adaptada aos termos da Resolução nº 28, de 1998)

Art. 2º Na publicação a que se refere o art. 1º, será adaptada a redação dos dispositivos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados à Emenda Constitucional nº 50, de 2006, quando for o caso.

Sala das Reuniões, em 26 de abril de 2006. – *Aldo Rebelo*, Presidente.

São tantas as retificações em relação ao ato anterior que fica difícil falar numa publicação de texto consolidado, que não sejam os textos das edições da Codep. A 7ª edição reproduz as adaptações da 6ª edição e acrescenta outras para adequar o texto à mudanças normativas ocorridas no intervalo entre as duas edições, como por exemplo a atualização ao longo do texto do nome da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, antiga Comissão de Constituição e Justiça e de Redação, cuja denominação foi alterada pela Resolução nº 20, de 2004. Também fez adaptações para corrigir lapsos antigos que permaneciam até a 6ª edição, como a incoerência no art. 90 já apontada.

Em relação à Emenda Constitucional nº 50/2006, entretanto, acatou-se a sugestão da Codep de apenas fazer menção à alteração do período de recesso parlamentar em notas de rodapé

(BRASIL, 2006c, p. 17-18, notas 5-6), sem alterações no corpo do texto do RICD. Isso porque a emenda altera apenas o período de recesso, enquanto o RICD determina o período em que ocorrerá a sessão legislativa ordinária. Tal período, em tese, não teria necessariamente que coincidir com o início e o fim do recesso, pois a Casa poderia utilizar os dias a mais de trabalho – consequência da diminuição do recesso – em atividades que não fizessem parte da sessão legislativa ordinária.

A republicação do texto “consolidado” do RICD, com base em atos da Mesa, porém, não encerra a questão das adaptações, pois não caberia à Mesa fazer ou autorizar modificações por conta própria, sem base em resolução, ainda que sejam para adequar o texto do RICD a normas posteriores. Ao transformar a interpretação da norma em texto do RICD, a Mesa, além de arrogar para si uma atribuição que não lhe cabe, retira dos parlamentares e demais interessados, de antemão, a possibilidade de divergir de tal interpretação, por falta de acesso ao texto efetivamente aprovado.

CONCLUSÃO

A análise do texto da Lei Complementar nº 95/1998 e dos casos de incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes das alterações introduzidas nos textos originais leva-nos a concluir que concorrem para o surgimento de tais casos as duas hipóteses aventadas na introdução deste trabalho: falhas no texto da referida lei complementar e desobediência às normas de técnica legislativa que ela define.

De fato, a Lei Complementar nº 95/1998, mesmo após as alterações promovidas pela Lei Complementar nº 107/2001, possui lacunas que ainda dão margem a interpretações divergentes dos dispositivos que regulam a técnica de alteração das leis (art. 12 e seus desdobramentos) e permitem a elaboração de leis alteradoras mal redigidas que gerarão incoerências e controvérsias nas leis alteradas. A inexistência de um limite objetivo para a quantidade de alterações que determinada lei pode sofrer por meio de leis alteradoras permite que convivamos no nosso ordenamento jurídico com leis tão remendadas que não lhes resta quase mais nada do texto original. Esse fato tende a contribuir para o aumento de incoerências textuais no corpo desses “franksteins” jurídicos ainda em vigor.

A situação se agrava com a possibilidade de o veto presidencial recair não sobre dispositivo integral da lei alteradora, mas sobre a nova redação proposta para o dispositivo da lei alterada. A lei alteradora pode reunir em um único artigo propostas de alteração a diversos dispositivos, e o veto recair apenas sobre algumas dessas alterações, convalidando-se outras que só teriam sentido se adotadas conjuntamente. Geram-se assim incoerências no texto da lei alterada e mesmo controvérsias quanto ao entendimento sobre qual a redação efetivamente em vigor, como vimos no capítulo 2 deste trabalho. Além disso, tal procedimento parece trair a intenção do legislador constituinte de só permitir veto que abranja dispositivo integral da lei (Constituição, art. 66, § 2º), pois, na prática, temos que o dispositivo (artigo) da lei alteradora foi apenas parcialmente vetado.

A par disso, as falhas no procedimento de alteração das leis podem surgir por desobediência às normas dessa lei, quanto à clareza e à coerência textual da lei alteradora –, seja essa falha oriunda do projeto original, seja incluída pelas emendas feitas de improviso durante a sua tramitação – e não sanadas pelas comissões responsáveis pela averiguação da boa técnica legislativa na Câmara e no Senado.

No campo da técnica legislativa, fica evidente, portanto, a necessidade de uma nova revisão da Lei Complementar 95/1998, a fim de sanar as lacunas e vícios que ainda contém, especialmente quanto à técnica de alteração das leis. A par disso, é preciso que órgãos responsáveis pela análise da técnica legislativa, exerçam um controle mais rigoroso e específico quanto à redação das leis e dispositivos alteradores a fim de assegurar-lhes não apenas a clareza e coerência internas, como também a harmonização das alterações propostas com o restante do texto legal no qual serão inseridas.

A consolidação das leis federais, conforme prevista na Lei Complementar nº 95/1998, parece ser o caminho mais viável para a solução dos casos de incoerências e contradições textuais como os apontados aqui. Conforme observa Belkys Vethencourt Velazco, além do objetivo maior de enxugar a legislação vigente, reunindo num só texto as leis que tratam de temas conexos, a consolidação também se presta aos seguintes objetivos:

1. Combinar ou refundir todas as leis com suas respectivas alterações, o que é mais importante ainda nos ordenamentos jurídicos em que somente se publica o texto da reforma e, não, o reformado;
2. Renumerar seções, capítulos ou artigos e alterar as remissões, quando necessário;
3. Excluir do texto consolidado as normas que não estejam em vigor por desatualizadas, inconstitucionais ou derogadas implicitamente, mantendo-se, no entanto, as prescrições que não tenham sido aplicadas por inércia, na prática, dos fatos nelas previstos. (VELASCO, *apud* FREIRE, 2003, p. 85).

Tais objetivos podem ser alcançados por meio de projetos de consolidação especificamente para declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada e para inclusão de dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes, revogando-se as disposições assim consolidadas, conforme previsto § 3º do art. 14 da Lei Complementar nº 95/1998. Assim, paralelamente ao trabalho de consolidação geral das leis – que anda a passos lentíssimos, devido à complexidade da tarefa – o Legislativo deveria investir nessas espécies de consolidação específicas, diminuindo assim sensivelmente o emaranhado de leis que gera o caos no ordenamento jurídico brasileiro e simplificando o trabalho dos órgãos editoriais públicos e editoras privadas que trabalham com a divulgação da legislação. Em última instância o beneficiário será o cidadão que terá facilitado o

acesso aos textos legais que estabelecem seus direitos e deveres. Afinal, como adverte Bobbio (*apud* FREIRE, 2003, p. 101), no Estado democrático de direito, “nada pode permanecer confinado no espaço do mistério”.

Quanto ao Regimento Interno, o melhor seria uma revisão ampla, inclusive de mérito, do texto consolidado pela Mesa para – além de legitimar as adaptações feitas sem o devido processo legislativo – corrigir as incoerências ainda existentes e preencher as lacunas que surgiram devido às mudanças das normas constitucionais relacionadas à atividade parlamentar e ao processo legislativo.

É preciso ressaltar que as falhas formais representam apenas uma pequena parcela do problema que envolve a elaboração das leis. A questão principal é a falta de reflexão e planejamento na elaboração das leis (legística material), que se reflete nas falhas de técnica legislativa (legística formal). Infelizmente ainda predomina a cultura de se legislar de forma improvisada, ao sabor das paixões circunstanciais e interesses políticos, gerando insegurança jurídica e colocando em xeque a própria atividade de legislar. Contudo, não deixa de ser alvissareiro constatar o ainda incipiente interesse do Parlamento nacional pelo desenvolvimento dos estudos de legística. Abre-se assim uma nova frente de combate a essa cultura que, em última instância, é a principal responsável pelas incoerências e controvérsias textuais na legislação federal.

REFERÊNCIAS

ARAÚJO, Jolyver Modesto. As alterações legislativas do Código de Trânsito brasileiro. **Jus Navegandi**, Teresina, v. 11, n. 1341, 4 mar. 2007. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=9547>>. Acesso em: 24 jun. 2008.

BARROSO, Odulia Capelo. **A técnica legislativa face à lei complementar n.º 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Monografia. Especialização em Processo Legislativo. Brasília: Câmara dos Deputados, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento, 2008. Disponível em <<http://apache.camara.gov.br/portal/arquivos/Camara/internet/posgraduacao/Od%C3%BAlia%20Capelo%20Barroso%20-%20monografia%20curso%20PL%202%C2%AA%20ed.pdfA>> Acesso em 12 fev.2009.

BRASIL. CONSTITUIÇÃO (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. 27. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2007.

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Manual de redação**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2004.

_____. **Relatório 2007/2008**: ações administrativas e grandes eventos. Câmara dos Deputados, Ed. Câmara, 2009. v. 2.

_____. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1989.

_____. _____. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1994.

_____. _____. 5. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2000.

_____. _____. 6. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

_____. _____. 7. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006a.

_____. **[Portal de legislação]**. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/legislação>>.

_____. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. **Projeto de lei nº 4207, de 2001**: parecer do relator dep. Regis de Oliveira (PSC-SP), pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa deste. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/sileg/integras/562670.pdf>>. Acesso em: 28 nov. 2008.

_____. Coordenação de Estudos Legislativos. **Manual de compilação da legislação brasileira**. Arquivo da Codep. Versão para publicação eletrônica (Indisponível).

_____. **Mem n.[sn]/2005/Celeg, de 31 de agosto de 2005**. Câmara dos Deputados: Arquivo da Codep. Não publicado.

_____. Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis. **Consolidação das leis**. Disponível em <<http://intranet2.camara.gov.br/internet/comissoes/temporarias53/grupos/gtcl>>. Acesso em 20 jan. 2009.

BRASIL. LEIS ETC. **Estatuto do Desarmamento**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008a.

_____. **Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte**: Simplex nacional. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008b.

_____. **Legislação brasileira sobre gestão de finanças públicas**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008c.

_____. **Legislação brasileira sobre pessoas portadoras de deficiência**. 2. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008d.

_____. **Legislação eleitoral**. 4. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006b.

_____. **Normas conexas ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados**. 3. ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2006c.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **Manual de redação da Presidência da República**. Brasília: Presidência da República, 1991.

_____. **Mensagem nº 258, de 26 de fevereiro de 1998**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/1998/Mv0258-98.htm>. Acesso em 20 jan. 2009.

_____. **Mensagem nº 421, de 20 de junho de 2008e**. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-421-08.htm>. Acesso em 20 jan. 2009.

_____. **[Portal de legislação]**. Disponível em: <www.presidencia.gov.br/legislacao>.

_____. Projeto de Lei Complementar nº 23/1999. Justificação. **Diário da Câmara dos Deputados de 29 de maio de 1999**, p. 24.797-798.

BRASIL. SENADO FEDERAL. **[Portal de legislação]**. Disponível em: <www.senado.gov.br/legislacao>.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa**: de acordo com a Lei Complementar n. 95, de 26/2/1998, alterada pela Lei Complementar n. 107, de 26/4/2001. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA, 2007, Belo Horizonte. **Qualidade da lei e desenvolvimento**: programação do evento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2007. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/eventos/congresso_legistica_br.asp#texto_referencias>. Acesso em: 23 jan. 2009.

_____. **Legística**. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, [2007]. 4 p. (Textos de referência). Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/imagens/legistica.pdf>>. Acesso em: 23 jan. 2009.

DISTRITO FEDERAL (Brasil). **Lei Complementar nº 13, de 13 de setembro de 1996**. Disponível em <<http://www.cl.df.gov.br/portal/legislacao/leis-distritais-1/>>. Acesso em 16 fev.2009.

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

FOSCHETE, Mozart. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados – comentado**. 3. ed. Brasília: Vestcon, 2004.

FREIRE, Natália de Miranda. A consolidação como objeto da técnica legislativa. In: MINAS GERAIS. Assembleia Legislativa. **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte: 2003. p. 81-102. Disponível em <<http://www.almg.gov.br/publicacoes/consolidacao leis/natalia.pdf>>. Acesso em: 20 nov. 2008

_____. **Técnica e processo legislativo**: comentários à Lei Complementar n. 95/1998. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Consolidação e redação das leis: Lei Complementar n. 95/1998 e Decreto n. 2954/1999, aplicação à Lei n. 9756/1998 sobre o processamento de recursos nos tribunais. **Jus Navigandi**, Teresina, v. 4, n. 39, fev. 2000. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=853>>. Acesso em: 20 nov. 2008.

SERRAGLIO, Osmar. Legística: a arte de fazer boas leis. **Jornal Parlamento**, 8/8/2008. Disponível em <<http://www2.camara.gov.br/osmarserraglio/site/noticias/legistica-a-arte-de-fazer-boas-leis-1>>. Acesso em 23 jan.2009.

SIDOU, José Maria Othon. O direito legal brasileiro: a técnica legislativa. In: _____ **O direito legal**: história, interpretação, retroatividade e elaboração de Leis. Rio de Janeiro: Forense, 1985.

ANEXO



CÂMARA DOS DEPUTADOS

CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO – CeDI

Coordenação de Estudos Legislativos

Serviço de Indexação

Mem. n. /2005/Celeg

Brasília, 31 de agosto de 2005.

Ao Sr. Diretor do Cedi.

Assunto: **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**

A CELEG, tendo concluído a compilação do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, encaminha a versão compilada feita a partir da 1ª edição publicada pela Coordenação de Publicações, em 1989.

Ao conferir essa versão com a 6ª edição, publicada em 2003, pela Coordenação de Publicações, foram detectadas algumas discrepâncias, incluídas no texto em **negrito**, tais como:

- retificações de conteúdo e de redação; e
- adaptações a resoluções que, indiretamente, alteram o Regimento.
O quadro anexo traz a relação dos artigos que foram alterados. Os itens em **negrito** constam do Processo nº 2005/114.929, em que a Codep solicita orientações sobre as inconsistências de redação.

Além dos artigos citados no quadro, foram também alterados:

- nome da Comissão de Constituição e Justiça e de Redação para Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, conforme Resolução nº 20, de 2004, nos seguintes dispositivos:
 - Art. 49, § 1º e inciso II;
 - Art. 53, inciso III;
 - Art. 54, inciso I;
 - Art. 95, § 8º;
 - Art. 137, § 2º;
 - Art. 139, inciso II, alínea c;
 - Art. 146, *caput*;
 - Art. 163, inciso II;
 - Art. 164, §§ 2º e 3º;
 - Art. 189, § 6º;
 - Art. 194, *caput*;
 - Art. 198, § 2º;
 - Art. 200, § 1º;
 - Art. 202, *caput*;
 - Art. 212, §§ 1º e 2º;
 - Art. 213, *caput* e §§ 2º e 6º;
 - Art. 216, § 2º, inciso I;

Art. 217, *caput* e inciso III;
 Art. 233, § 2º;
 Art. 240, § 3º e inciso IV;
 Art. 251, *caput*, inciso III e parágrafo único;
 Art. 252, inciso VIII e IX.

- a denominação de *Diário do Congresso Nacional* para *Diário da Câmara dos Deputados* nos seguintes artigos:

Art. 17, inciso V, alínea a;
 Art. 28, § 2º;
 Art. 37, *caput*;
 Art. 41, incisos XIV e XXI;
 Art. 46, §§ 3º e 5º;
 Art. 63, parágrafo único;
 Art. 67, § 2º;
 Art. 68, inciso II;
 Art. 81, § 1º;
 Art. 86, *caput*;
 Art. 98, *caput* e § 1º;
 Art. 103, parágrafo único;
 Art. 107, *caput*;
 Art. 113, § 1º e § 2º, inciso I;
 Art. 115, *caput* e parágrafo único;
 Art. 116, inciso I;
 Art. 132, § 2º;
 Art. 134, *caput*;
 Art. 137, *caput*;
 Art. 158, inciso II;
 Art. 164, § 1º;
 Art. 179, parágrafo único;
 Art. 198, *caput*;
 Art. 217, inciso III;
 Art. 218, § 6º;
 Art. 239, *caput*;
 Art. 241, inciso IV;
 Art. 251, inciso III.

- em diversos artigos que citam a Constituição, na versão 2003 foi usada Constituição Federal.

O texto publicado na 1ª edição do Regimento Interno de 1989, pela Codep, em diversos artigos, não coincide com o que foi divulgado no *Diário do Congresso Nacional*, Seção I, Suplemento, de 22/9/1989.

Como, no decorrer das diversas edições, foram feitas modificações e ajustes não oficiais, sugere-se a publicação do texto atualizado e revisado, por meio de Resolução, conforme recomenda o *caput* do art. 216 do Regimento, no *Diário da Câmara dos Deputados* e posteriormente, a publicação da 7ª edição.

Respeitosamente,

Simone Maria de Freitas
 Diretora

QUADRO COMPARATIVO ENTRE A COMPILAÇÃO FEITA A PARTIR DO TEXTO ORIGINAL E A VERSÃO 2003 DO REGIMENTO INTERNO DA CÂMARA

Os itens em negrito estão mencionados no Processo nº 2005/114.929.

TEXTO ORIGINAL	VERSÃO 2003	OBSERVAÇÃO
Art. 4º § 9º O Presidente fará publicar no Diário do Congresso Nacional ...	Art. 4º § 9º O Presidente fará publicar no Diário da Câmara dos Deputados	Denominação alterada para adequação aos termos do Ato dos Presidentes das Mesas das duas Casas do Congresso Nacional de 2 de outubro de 1995.
Art. 7º I – registro, junto à Mesa, individualmente ou por chapa, de candidatos previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares aos cargos que, de acordo com o princípio da representação proporcional, lhes tenha sido distribuídos;	Art. 7º I – registro, junto à Mesa, individualmente ou por chapa, de candidatos previamente escolhidos pelas bancadas dos Partidos ou Blocos Parlamentares aos cargos que, de acordo com o princípio da representação proporcional, tenham sido distribuídos a esses Partidos ou Blocos Parlamentares;	Inciso I com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 8º II – em caso de omissão, ou não o fazendo a representação, caberá ao respectivo Líder a indicação; § 1º Salvo composição diversa resultante de acordo entre as bancadas, a distribuição dos cargos da Mesa far-se-á por escolha das Lideranças, da maior para a de menor representação, conforme o número de cargos que lhe corresponda.	Art. 8º II – em caso de omissão, ou se a representação não fizer a indicação, caberá ao respectivo Líder fazê-la; § 1º Salvo composição diversa resultante de acordo entre as bancadas, a distribuição dos cargos da Mesa far-se-á por escolha das Lideranças, da maior para a de menor representação, conforme o número de cargos que corresponda a cada uma delas.	Inciso II e § 1º com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 10. I – fazer uso da palavra, pessoalmente, ou por intermédio de Vice-Líderes, em defesa da respectiva linha política, no período das Comunicações de Lideranças;	Art. 10. I – fazer uso da palavra, nos termos do art. 66, §§ 1º e 3º, combinado com o art. 89;	Inciso I com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 15. II – constituir, exceto o Presidente, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso Nacional; XV – aplicar a penalidade de censura escrita a Deputado ou a de perda temporária do exercício do mandato de Deputado, consoante o § 2º do art. 245 e § 2º do art. 246, respectivamente;	Art. 15. II – constituir, excluído o seu Presidente, alternadamente com a Mesa do Senado, a Mesa do Congresso Nacional, nos termos do § 5º do art. 57 da Constituição Federal; XV – aplicar a penalidade de censura escrita a Deputado;	Inciso II com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé. Inciso XV com redação adaptada aos termos da Resolução nº 25, de 2001, que instituiu o Código de Ética e Decoro Parlamentar da Câmara dos Deputados. Os arts. 245 e 246 foram revogados pela Resolução nº 25, de 2001.

TEXTO ORIGINAL	VERSÃO 2003	OBSERVAÇÃO
Art. 17. f) interromper o orador que se desviar da questão, falar sobre o vencido ou, em qualquer momento, incorrer nas infrações de que trata o § 1º do art. 244, advertindo-o, e, em caso de insistência, retirar-lhe a palavra;	Art. 17. f) interromper o orador que se desviar da questão ou falar do vencido, advertindo-o, e, em caso de insistência, retirar-lhe a palavra;	Alínea com redação adaptada aos termos da Resolução nº 25, de 2001. A nova redação dada ao art. 244 não inclui o § 1º.
Art. 24. I – discutir e votar as proposições que lhes forem distribuídas sujeitas à deliberação do Plenário;	Art. 24. I – discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;	Inciso I com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 35. § 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvindo-se a Comissão de Constituição e Justiça e de Redação. § 4º Não se criará Comissão Parlamentar de Inquérito § 6º Do ato de criação ... das providências que solicitar;	Art. 35. § 2º Recebido o requerimento, o Presidente o mandará a publicação, desde que satisfeitos os requisitos regimentais; caso contrário, devolvê-lo-á ao Autor, cabendo desta decisão recurso para o Plenário, no prazo de cinco sessões, ouvida a Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. § 4º Não será criada Comissão Parlamentar de Inquérito § 6º Do ato de criação ... das providências que a Comissão solicitar;	Denominação alterada para adaptação aos termos da Resolução nº 20, de 2004 ²⁰ . Ao final do memorando estão relacionados os diversos artigos que deverão ser alterados para adaptação ao texto da Resolução nº 20, de 2004. §§ 4º e 6º com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 38. Parágrafo único. Para os fins ... atos a que tenha sido convidada ou a que haja de assistir.	Art. 38. Parágrafo único. Para os fins ... atos a que esta tenha sido convidada ou a que haja de assistir.	Parágrafo único com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 40. Parágrafo único. Se vagar ... , caso em que será provido na forma indicada no <i>caput</i> deste artigo.	Art. 40. Parágrafo único. Se vagar ... , caso em que o cargo será provido na forma indicada no <i>caput</i> deste artigo.	Parágrafo único com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 41. VIII – advertir o orador que se exaltar no decorrer dos debates ou incorrer nas infrações de que trata o § 1º do art. 244;	Art. 41. VIII – advertir o orador que se exaltar no decorrer dos debates;	Inciso com redação adaptada aos termos da Resolução nº 25, de 2001. A nova redação dada ao art. 244 não inclui o § 1º.

²⁰ Essa adaptação obviamente não consta da 6ª edição, que é de 2003. Trata-se de uma sugestão já inserida no texto da Codep, com o qual foi feito o confronto dos originais, com vistas à 7ª edição.

TEXTO ORIGINAL	VERSÃO 2003	OBSERVAÇÃO
Art. 48. § 1º Serão reservadas, ... que convidar. § 3º Nas reuniões ... a ata respectiva.	Art. 48. § 1º Serão reservadas, ... que esta convidar. § 3º Nas reuniões ... a ata.	§§ 1º e 3º com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 50. Os trabalhos das Comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria para deliberar ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea <i>a</i>, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem: II – b) comunicação das matérias distribuídas aos Relatores, com a designação concomitante de Relatores substitutos, que exercerão as atribuições previstas no art. 52, § 2º;	Art. 50. Os trabalhos das Comissões serão iniciados com a presença de, pelo menos, metade de seus membros, ou com qualquer número, se não houver matéria sujeita a deliberação ou se a reunião se destinar a atividades referidas no inciso III, alínea <i>a</i>, deste artigo, e obedecerão à seguinte ordem: II – b) comunicação das matérias distribuídas aos Relatores;	<i>Caput</i> e alínea <i>b</i> do artigo com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 56. Os projetos de lei e demais proposições distribuídas	Art. 56. Os projetos de lei e demais proposições distribuídos	<i>Caput</i> do artigo com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 57. II – à Comissão é lícito, para facilidade de estudo, dividir qualquer matéria, distribuindo-se cada parte, ou capítulo, a Relator ou Relator-Parcial substituto, mas escolhidos Relator e Relator-Geral e Relator-Geral substituto, de modo que seja enviado à Mesa um só parecer;	Art. 57. II – à Comissão é lícito, para facilidade de estudo, dividir qualquer matéria, distribuindo-se cada parte, ou capítulo, a Relator-Parcial ou Relator-Parcial substituto, mas escolhidos Relator-Geral e Relator-Geral substituto, de modo que seja enviado à Mesa um só parecer;	Inciso II com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 72. O prazo da duração ... , o que dispõe o parágrafo único do art. 68.	Art. 72. O prazo da duração ... , o que dispõe o § 1º do art. 68.	Numeração adaptada aos termos da Resolução nº 8, de 1996. A Resolução transformou o parágrafo único em § 1º.
Art. 75. I – se a inscrição houver sido para o Pequeno Expediente, serão admitidos, na conformidade deste parágrafo, discursos que não resultem em transcrição de qualquer matéria nem infrinjam o disposto no § 1º do art. 244, e desde que não ultrapasse, cada um, três laudas datilografadas em espaço dois;	Art. 75. I – se a inscrição houver sido para o Pequeno Expediente, serão admitidos, na conformidade deste artigo, discursos que não resultem em transcrição de qualquer matéria, e desde que não ultrapasse, cada um, três laudas datilografadas em espaço dois;	Inciso com redação adaptada aos termos da Resolução nº 25, de 2001. A nova redação dada ao art. 244 não inclui o § 1º.
Art. 76. Nenhum discurso ..., e nas hipóteses dos arts. 70, 71, 73, XIII, 79, § 3º, 85, § 3º, e 91.	Art. 76. Nenhum discurso ..., e nas hipóteses dos arts. 70, 71, 73, XIII, 79, § 3º, 82, § 2º, e 91.	<i>Caput</i> com redação adaptada aos termos da Resolução nº 3, de 1991, art. 3º sem nota de rodapé.

TEXTO ORIGINAL	VERSÃO 2003	OBSERVAÇÃO
Art. 85. Findo ..., na conformidade dos §§ 1º e 2º do art. 66...	Art. 85. Findo ..., na conformidade dos §§ 2º, 3º e 4º do art. 66...	<i>Caput</i> com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 86. O Presidente ... os arts. 86 e 143, III ...	Art. 86. O Presidente ... os arts. 83 e 143, III ...	<i>Caput</i> com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé.
Art. 90. Se esgotado o Grande Expediente antes das dezenove horas, ...	Art. 90. Se esgotada a Ordem do Dia antes das dezenove horas, ...	Redação adaptada aos termos da Resolução nº 1, de 1995. A ordem dos trabalhos na sessão foi alterada pela Resolução, colocando a Ordem do Dia depois do Grande Expediente.
Art. 91. §1º Na hipótese do inciso I, ... §2º Na hipótese do inciso II, ...	Art. 91. §1º Na hipótese do inciso I, ... §2º Na hipótese do inciso II, ...	Omissão de texto que faria referência ao procedimento expresse no inciso III do art. 91 (comparecimento de Ministro de Estado)
Art. 98. § 4º As informações ..., mas poderão sê-lo, em resumo § 6º Não será autorizada ... parlamentar, consoante o § 1º do art. 244, cabendo ...	Art. 98. § 4º As informações ..., mas poderão ser publicadas em resumo § 6º Não será autorizada ... parlamentar, cabendo ...	§ 4º com mudança de redação feita a partir da 3ª edição sem nota de rodapé. Parágrafo com redação adaptada aos termos da Resolução nº 25, de 2001. A nova redação dada ao art. 244 não inclui o § 1º.