

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.757 de 2000

Trata-se do denominado projeto de consolidação de leis revogadas implícita ou explicitamente.

Autor: Poder Executivo

Relator: Deputado Edmar Moreira

VOTO EM SEPARADO DO DEPUTADO REGIS DE OLIVEIRA

Trata-se do denominado projeto de consolidação de leis revogadas implícita ou explicitamente.

O eminente deputado Edmar Moreira proferiu seu voto no sentido da constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e regimentalidade.

VOTO

À primeira vista, o projeto causa estranheza, uma vez que consolida inúmeros textos normativos, tais como leis complementares, leis ordinárias, decretos leis e decretos, englobando-os numa análise coletiva e dando-os por revogados.

A surpresa advém do fato de que o ato que ingressa no mundo jurídico através de determinada força, somente por ato da mesma força pode ser dele retirado. Ato de potência inferior não atinge o que possui dinâmica diferente.

O que ocorre, no entanto, na técnica legislativa é que se opera a consolidação das leis, por força do disposto nos arts. 13 a 17 da lei complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998, com alterações introduzidas pela lei complementar n. 107, de 26 de abril de 2001, o que é possível e recomendável.

O art. 13 dispõe que as leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes, contendo matérias conexas e afins. O parágrafo 1º assim estabelece: “A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados”.

O primeiro requisito é que haja *homogeneidade da matéria*. Não pode, pois, haver, num mesmo projeto de consolidação matérias diversas. Há de ser única. No caso em exame, apenas diplomas normativos relativos a cultura foram englobados.

Segundo requisito é que não pode haver *alteração* do texto normativo, que possa criar, modificar ou extinguir direitos.

Terceiro requisito é que *não pode haver interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados*. Aqui a matéria já fica um pouco mais complicada, porque não há como revogar, sem *interromper a força normativa dos dispositivos consolidados*. Ora, se a lei ainda pode produzir efeitos jurídicos, isto é, ainda pode deflagrar sua força normativa, não há como se havê-la por revogada. No entanto, pode-se salvar o entendimento, afirmindo que os efeitos jurídicos já produzidos ficam subsistentes e os que ainda possa produzir, eventualmente, não sofrerão restrição. A saber, as situações então produzidas ficam salvas e não se alteram pela revogação operada. Os atos continuarão a produzir seus efeitos em relação àquelas pessoas já alcançadas pelo texto.

Requisitos para a subsistência e aprovação da lei de consideração: a) estudo prévio do Ministério próprio de todos os textos que objetiva revogar; b) homogeneidade da matéria; c) não modificação do alcance da norma; d) não interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados d) identificação taxativa do texto revogado e o motivo correspondente (inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal; revogação implícita por incompatibilidade com nova Constituição ou revogação por incompatibilidade com texto novo- antinomia) e e) aprovação pela Câmara dos Deputados.

Somente dentro de tal orientação é que se pode salvar e preservar o projeto de consolidação.

O primeiro passo para a consolidação é o exame de matéria, seu contraste com norma superior, a seletividade do assunto, a designação de uma comissão que efetuará a globalização de todas as normas e, examinado

texto a texto, haverá a individualização de cada dispositivo, apontando aquele que o revoga, implícita ou explicitamente.

Tal providência foi tomada. O Ministério competente efetuou o estudo (inciso I do art. 14), encaminhando-o em forma de projeto de lei a esta Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania, que, de seu turno, criou o Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (inciso II do art. 14), terminando o eminente deputado Bonifácio de Andrada por proferir excelente voto em que analisa item por item da proposta governamental, entendendo-a em ordem e obediente aos requisitos legais.

As providências que poderiam ter sido tomadas foram a identificação dos dispositivos declarados constitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (inciso IX do art. 13 da lei complementar n. 95/98), os dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal (inciso X do mesmo dispositivo), a declaração expressa da revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores (inciso XI do mesmo texto). Tais providências foram expressamente identificadas e justificadas (parágrafo 3º do mesmo art. 13). Também foram incluídos textos que foram revogados implicitamente ou de cuja eficácia ou validade foi prejudicada (inciso I do parágrafo 3º do art. 14), bem como dispositivos ou diplomas esparsos em leis preexistentes (inciso II do mesmo parágrafo e artigo).

Como se vê, a lei complementar n. 95/98 ao lado de prever formalidades essenciais ao texto e conteúdo das leis, dispôs sobre o procedimento de consolidação de textos normativos para retirar-lhes a vigência.

De seu turno, o decreto regulamentador (n. 4.176, de 28 de março de 2002), em seu art. 48 dispõe sobre o que deve constar da justificação básica (incisos I a VI), de forma expungir do ordenamento jurídico normas que não mais estão vigentes ou que, por qualquer forma, deixaram de existir com força criadora de direito.

Nem se diga que há revogação de lei complementar por texto de lei de menor força ou que tivesse havido mescla de atos normativos. As leis complementares são diferentes das ordinárias, não só pelo *quorum* qualificado de aprovação, como pela especificidade de conteúdo, deixaram, por força do advento da nova Constituição a não mais incidir a matéria sobre que dispunham. Logo, passaram a ter a mesma força jurídica das leis ordinárias. Daí a possibilidade de revogação por outra lei ordinária. Todos os textos que não mais subsistem, por terem sido revogados, devem ser retirados do mundo jurídico. Não se revoga lei de maior força ou de outro âmbito de alcance. O que ocorre é que

ela é declarada revogada, por qualquer circunstância, diante da análise da causa da cessação de efeitos.

De outro lado, naquilo que a lei complementar invadir competência própria de lei ordinária, é tratada como lei ordinária. Em verdade, é assente que a matéria reservada à lei complementar não pode ser disciplinada por lei ordinária (STJ, RESP 92.508, rel. Min. Ari Pargendler, DJ 25/8/97). Pode ocorrer que lei ordinária editada anteriormente à constituição federal venha a ser recepcionada como lei complementar (STF, AI 235.800/RS, rel. Min. Moreira Alves, 25/6/99). As antigas leis complementares ora revogadas tratavam de matéria que não mais a elas pertence. Daí a possibilidade de revogação por lei ordinária.

O mesmo sucede com os decretos legislativos revogados, que são antiqüíssimos e disciplinavam matéria agora afeta à lei ordinária.

De seu turno, revogam-se decretos-leis do tempo do Estado Novo, que já não mais podem subsistir.

As leis atemporais tendem a viger enquanto não forem revogadas. As temporárias (leis orçamentárias, por exemplo) têm prazo determinado de vigência e, uma vez produzidos seus efeitos materiais, deixam de existir por si sós, independentemente de qualquer outra norma de conteúdo contrário. As demais, vigoram por tempo indeterminado, sendo produtoras de efeitos em diversas relações jurídicas, criando-as ou extinguindo-as.

Há diferença entre a validade e a vigência. A primeira assenta-se no campo da compatibilidade vertical com texto normativo superior, isto é, a Constituição. Para que valha, existe, isto é, ingressou no mundo jurídico. Pode tê-lo feito de forma inconstitucional e, pois, padece de invalidade. Logo, não pode subsistir. Cabe ao Supremo Tribunal Federal retirá-la do mundo jurídico, diante de sua agressão perpetrada. A vigência cessa ou automaticamente, como, por exemplo, a lei de efeitos concretos, ou vem a ser substituída por outra lei de mesmo grau, ficando revogada de forma explícita ou de forma implícita. Como sevê, a primeira situa-se no plano da inconstitucionalidade ou da legalidade; a segunda, no plano de sua existência formal. Os planos não se confundem: o primeiro está no da nulidade e o segundo no da validade (ERESP 445455/BA, rel. Min. Teori Albino Zavascki, DJ 5/12/05).

A partir da vigência da lei complementar n. 95/98 com a redação da lei complementar n. 107/01, pode haver confronto com o art. 1º da Lei de Introdução ao Código Civil. Em verdade, não há incompatibilidade. É que a segunda prevê cláusula genérica na hipótese de omissão do projeto de lei que

venha a ser aprovado, enquanto na primeira, há especificação sobre o caso de não omissão.

Poder-se-ia indagar qual o efeito ou efeitos que uma lei de tal ordem trará sobre o ordenamento jurídico. Parece-nos de suma importância, para que se retire do mundo jurídico todas as normas não mais subsistentes. Continua a indagação: e daí, se a norma não mais existe, se é incompatível, se foi revogada implicitamente ou se não mais produz efeitos, para que revogá-la? O sentido da lei em análise, em tal aspecto é dar segurança jurídica. Imaginemos lei que cuida de determinado assunto e, ao ser pesquisada, supostamente, estará vigente, sendo, ainda, produtora de efeitos jurídicos. Na medida em que alguém busca uma lei para que o ampare em sua pretensão ou possível direito, já estará consignado que a lei não mais se encontra em vigor e, na pesquisa, poder-se-á saber qual sua lei revogadora, de acordo com exigência constante da própria lei em análise.

O bem jurídico tutelado é a *segurança jurídica*, a saber, retirar do complexo cipóal de normas de toda espécie, aquelas que não mais podem produzir efeitos, retirando, de tal ordem, a perplexidade que possa envolver possível busca de validade daquela norma.

Como se vê, a consolidação limpa o sistema de leis e outros diplomas ultrapassados mas que, por alguma razão, continuam a existir (plano, agora, da existência), criando dificuldades para pesquisa e fundamento de direitos ainda não exercidos. Tanto é assim que a partir de agora, ficam revogadas as leis incorporadas à consolidação. Na dúvida de vigência, cessa a dúvida. A partir de determinado momento histórico, deixam elas de produzir efeitos, isto é, de ser eficazes, tal como determina o parágrafo 1º do art. 13 da lei em comento.

Pode causar estranheza que se revoguem decretos-leis, o que é absolutamente normal, uma vez que tais textos foram publicados em determinado momento histórico que não mais subsiste; decretos também são revogados, uma vez que calcados estavam em alguma lei.

Surpresa pode causar o disposto na parte final do parágrafo 1º do art. 13 da mesma lei, ao estabelecer que a consolidação não modificará o alcance, nem ocorrerá “interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados”. A dicção há de ser no sentido de que os efeitos produzidos devem ser respeitados, uma vez que a partir do texto consolidado revogador, deixará de produzir efeitos, uma vez que é revogado.

De seu turno, interessante questão diz respeito ao *aspecto meramente declaratório* do texto, uma vez que, na forma do art. 1º do projeto,

“consideram-se revogados...” e enumera as espécies normativas, não estabelecendo a forma impositiva... “são revogados...”

Daí não serem meramente *declaratórios* os efeitos, uma vez que retirada do mundo jurídico, diversos tipos de norma, *desconstituindo relações*, visto que declara a *insubstância* das leis, revogando-as.

De qualquer maneira, sem prejuízo de nos pertermos em preciosismos normativos, o projeto é constitucional, jurídico e de boa técnica legislativa, devendo subsistir, nos exatos termos do voto do eminentíssimo deputado Edmar Moreira.

Sala das Comissões, em 04 de abril de 2007

Deputado Regis de Oliveira