



A LEI COMPLEMENTAR N. 95/1998 E A TÉCNICA DE ALTERAÇÃO DAS LEIS

Jair Francelino Ferreira*

Resumo: Este artigo procura identificar as causas das falhas nos procedimentos de alteração das leis e apontar possíveis caminhos para a solução do problema. Para tanto, analisam-se a técnica de alteração das leis estabelecida na Lei Complementar n. 95/1998 e casos de incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes de alterações feitas com descuido da boa técnica legislativa, mesmo após o advento da referida lei complementar.

Palavras-chave: Lei Complementar n. 95/1998; técnica legislativa; alteração das leis; falhas na legislação federal;

Abstract: This article seeks to identify the causes of failures in the procedure for amending the laws and to identify possible ways to resolve the problem. To this end, we analyze the technique of changing laws established in Complementary Law No. 95/1998 and cases of textual inconsistencies and controversies in federal law resulting from changes made with poor legislative drafting, even after the advent of such complementary law.

Keywords: Complementary Law n. 95/1998; legislative drafting; amending of the laws; failures in federal law

1 Introdução

A Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998 – cumprindo determinação expressa no parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal – estabelece normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Entretanto, não obstante os avanços em matéria de técnica legislativa que a norma federal representou, o procedimento de alteração das leis ainda causa problemas aos órgãos públicos e editoras especializadas que se incumbem de atualizar e publicar as normas em vigor. Basta uma rápida consulta às compilações da série

* Analista Legislativo da Câmara dos Deputados; Mestre em Literatura Brasileira (UnB); Especialista em Instituições e Processos Políticos do Legislativo (Cefor – Câmara dos Deputados). (jair.ferreira@camara.gov.br).

Legislação, editada pela Coordenação de Publicações da Câmara (Codep)¹, para se perceber a profusão de notas de rodapé que tentam explicar e corrigir falhas e omissões em textos legais alterados após o advento da referida lei complementar.

Ainda que a ciência jurídica possa fornecer os critérios para o operador do direito solucionar os eventuais conflitos legais, a técnica legislativa deve favorecer a clareza e coerência do texto legal, não só para facilitar o trabalho desse profissional, mas principalmente para que o entendimento da lei seja o mais acessível possível ao cidadão comum. Como observa Freire, 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” (Freire, 2003, p. 83). No entanto, a literatura especializada tem-se detido na análise das técnicas de elaboração – incluída a redação como uma de suas etapas – e, mais recentemente, de consolidação das leis, negligenciando as questões específicas da técnica de alteração das leis. Quando trata do assunto, limita-se a reproduzir o texto da Lei Complementar n. 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.

O objetivo geral deste estudo, portanto, é identificar as causas das falhas nos procedimentos de alteração das leis e apontar possíveis caminhos para a solução do problema, a partir da análise da técnica de alteração das leis estabelecida na Lei Complementar n. 95/1998 e de casos concretos de incoerências e controvérsias textuais na legislação federal decorrentes de alterações promovidas já com o referido diploma legal em vigor. A abordagem é predominantemente linguística, sem contudo desconsiderar sua origem no processo legislativo e suas consequências para o mundo jurídico. Assim, este artigo insere-se no campo da legística formal, ramo da legística que se ocupa das questões de técnica legislativa – expressão que preferimos utilizar ao longo do trabalho, por ser o tradicionalmente utilizado em nosso ordenamento jurídico.

2 A técnica de alteração das leis na Lei Complementar n. 95/1998

A Lei Complementar n. 95/1998 dedicou apenas a Seção III do Capítulo II – que também trata da elaboração e redação das leis – para disciplinar a técnica de alteração das leis. Tal seção é composta de um único artigo, que foi profundamente modificado pela Lei Complementar n. 107/2001, conforme quadro a seguir. Porém, mesmo com as modificações, esse artigo ainda contém várias imprecisões e lacunas.

¹ A nova denominação, Coordenação Edições Câmara (Coedi), ainda não foi oficializada.

Quadro 1 – Comparação entre redações da Lei Complementar N. 95/1998

LEI COMPLEMENTAR N. 95/1998	
Redação original	Redação dada pela Lei Complementar n. 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.

Fonte: Compilação eletrônica da Presidência da República; quadro elaborado pelo autor.

A hipótese prevista no inciso I do referido art. 12 só pode ser considerada uma modalidade de alteração da lei se entendermos o termo *lei* no sentido material, como sinônimo de *legislação* ou *norma* em vigor, e não no seu sentido formal de *diploma legal* adotado ao longo do texto da Lei Complementar n. 95/1998. 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 – e, portanto, não apenas alterada, mas totalmente suprimida do ordenamento jurídico. A título de comparação, a Lei Complementar n. 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 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 n. 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, mesmo a revogação parcial já poderia estar compreendida no âmbito dos “demais 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 n. 95/1998 explicitando que as alterações serão feitas por meio de nova lei. A título de comparação, vejamos que a Lei Complementar n. 13/1996-DF, ao tratar do mesmo tema, define claramente que “a alteração em texto de lei considera-se lei nova” (art. 95). Como a lei federal apenas determina que as alterações serão feitas no corpo da lei alterada, alguém que desconheça as regras do processo legislativo nacional poderia pensar que o próprio texto da lei é que tramitaria novamente – recebendo “emendas”, que, uma vez aprovadas, passariam a integrar o diploma legal assim alterado.

Ainda em relação ao inciso III, a nova redação da alínea *b* passa a permitir a

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 da referida alínea, 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 dúvida, que se reflete na elaboração das leis alteradoras, é se o (NR) deve constar após qualquer artigo modificado por alteração de redação, supressão ou acréscimo ou apenas após aqueles cuja alteração for feita com reordenação interna de suas unidades. A interpretação estritamente gramatical do comando leva ao segundo entendimento, com a expressão “assim modificado” significando “modificado com reordenação interna”. Porém, com entendimento diverso, o Decreto n. 4.176/2002, que regulamenta a técnica legislativa no âmbito do Executivo federal, determina que “o artigo com alteração de redação, supressão ou acréscimo no *caput* ou em seus desdobramentos deve ser identificado, somente ao final da última unidade, com as letras ‘NR’ maiúsculas entre parênteses” (art. 24, parágrafo único, VII).

Nas leis alteradoras, entretanto, encontramos a norma sendo praticada 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; citação apenas da subdivisão que sofreu a alteração, seguida de (NR); e reprodução de todo o artigo com sua nova redação, seguido de (NR), quando há realmente reordenamento das partes internas. Além disso, às vezes indica-se que um dispositivo foi revogado no corpo da nova redação; noutros 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. Assim, 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 utiliza-se o (NR) após as inserções dos dispositivos alterados nas compilações atualizadas pelos órgãos do Legislativo e Executivo. Tanto no *site* da Câmara como no da Presidência da República (o *site* do Senado não publica os textos atualizados), as leis disponibilizadas trazem, entre parênteses, informações mais detalhadas sobre eventual alteração sofrida no texto original, remetendo à lei alteradora. Já nas publicações impressas da Câmara, elaboradas pela Codep, essas informações constam de notas de rodapé.

3 Alterações por revogação

Conforme já observamos, o previsto no inciso I do art. 12 da Lei Complementar n. 95/1998 não é propriamente um caso de alteração da *lei* em sentido formal, mas de alteração da *norma*, por meio da edição de uma nova lei, que passará a disciplinar matéria tratada em diploma legal anterior e o revogará totalmente. Ainda assim, o novo texto pode apresentar lacunas e gerar dúvidas em relação à norma vigente, principalmente quando não revoga expressamente a lei anterior. Um exemplo disso ocorreu na redação da Lei n. 11.119, de 25 de maio de 2005, que 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 n. 10.828, de 23 de dezembro de 2003, que estabelecia a vigência dessas alíquotas apenas até 31/12/2005.

Como a nova lei não fez menção ao prazo de vigência das alíquotas nem revogou expressamente a lei anterior, para Lewandowski (2006, p. E2) tratava-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 previsse novas alíquotas para se cobrar o IR em 2006. A Receita Federal, entretanto, cobrou o IR de 2006 com base nas alíquotas citadas, argumentando que a Lei n. 11.119/2005 revogou tacitamente a lei anterior que disciplinava as normas sobre cobrança de IR, mantendo-se as alíquotas vigentes por tempo indeterminado. Curiosamente, ao editar-se a Lei n. 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 n. 11.119/2005, mas não fez menção à Lei n. 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 refere-se à Lei n. 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 n. 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, entretanto, foi expressamente revogada pela Lei Complementar n. 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 n. 3.474/2000. O Decreto n. 6.174, de 1º de agosto de 2007, que institui e regulamenta o Fórum Permanente das Microempresas e das Empresas de Pequeno Porte previsto na LC n. 123/2006, revoga – do decreto anterior – apenas os artigos prejudicados pela criação do fórum. Assim, infere-se que o Decreto n. 3.474/2000 permanece em vigor, e os conceitos que define se aplicam à Lei Complementar n. 123/2006. A ser essa a interpretação, temos a situação esdrúxula de uma lei regulamentada por um decreto que se refere expressamente a outra lei, já revogada².

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. Foi o que ocorreu, por exemplo, em diversas resoluções que alteraram o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (RICD), o que obrigou a Mesa a autorizar adaptações no texto compilado e editado pela Codep³.

Em última instância, caberia aos órgãos responsáveis por analisar a técnica legislativa dos projetos de lei – na Câmara, à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) – corrigir eventuais lapsos redacionais na redação final do texto, que, pelas regras regimentais, deve ser votada após um interstício de duas sessões da votação da matéria. Entretanto, esse é dispensado nas matérias que tramitam em regime de urgência no Plenário (RICD, art. 198 c/c art. 150). Isso poderia explicar – embora não justifique a falha – a possibilidade de incongruência no texto, fruto de emendas inseridas de última hora, sem passar pelo crivo da CCJC. Há, porém, incoerências que não podem ser explicadas por essa particularidade do processo legislativo, como a decorrente da nova redação dada pela Lei n. 11.719, de 20 de junho de 2008, a diversos artigos do Código de Processo Penal (Decreto-Lei n. 3.689, de 3 de outubro de 1941). Com a nova redação, o art. 395 do CPP teve o parágrafo único revogado:

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.

Parágrafo único. (Revogado)

² Na edição preparada pela Codep, optamos apenas por listar entre “outras normas de interesse” o referido decreto como legislação correlata à Lei Complementar n. 123/2006, sem contudo reproduzir-lhe o texto (Brasil, 2008b, p. 99).

³ Sobre incoerências e adaptações controversas no texto do RICD, ver o capítulo 3 de monografia apresentada ao Cefor da Câmara dos Deputados (Ferreira, 2009), da qual este artigo é uma condensação.

Entretanto, a redação anterior (original) do art. 395 do referido decreto-lei, que versava sobre outro aspecto do processo penal, não possuía parágrafo⁴. 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 aponto a sigla (NR), conforme determina a alínea *d* do inciso III do art. 12 da Lei Complementar n. 95/1998.

Ao consultar a tramitação do Projeto de Lei n. 4207/2001⁵, que resultou na referida lei alteradora (Lei n. 11.719/2008), verificamos que, na versão que a Câmara encaminhou ao Senado, a atual redação do art. 395 era dada ao art. 396. O substitutivo do Senado inverteu as redações propostas aos arts. 395 e 396, tendo o cuidado de suprimir a referência ao parágrafo único. Na volta à Câmara, porém, o relator da matéria na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania – justamente o órgão que deve zelar pela boa técnica legislativa na Casa – acatou a inversão proposta pelo Senado, mas manteve a revogação do parágrafo inexistente no art. 395 (Brasil, 2007, p. 20).

4 Alterações por nova redação

Outro problema comum no procedimento de alteração das leis é a nova redação dada a um dispositivo revelar-se incompatível com outros dispositivos da lei alterada. Além disso, a falta de clareza no texto da lei alteradora, que nem sempre obedece ao previsto na Lei Complementar n. 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, as quais constituem uma das espécies de atos normativos elencados no art. 59 da Constituição Federal e, portanto, a elas também se aplicam o disposto no art. 12 da Lei Complementar n. 95/1998 sobre a técnica de alteração das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 1º da referida lei complementar. 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 acrescem 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 n. 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

⁴ “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 n. 3.689/1941).

⁵ Disponível no portal da Câmara dos Deputados (www.camara.gov.br), seção Legislação.

da Lei Complementar n. 95/1998, essa prática foi adotada diversas vezes, como na Emenda Constitucional n. 19, de 4 de junho 1998, cujos artigos 25 a 31 e 33 acrescem dispositivos à Constituição, sem contudo inseri-los no próprio texto da Carta⁶.

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 este, 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 se agravar, pois a Emenda Constitucional n. 45, de 30 de dezembro de 2004, incluiu o parágrafo 3º ao art. 5º da Constituição, determinando que os tratados e as convenções internacionais sobre direitos humanos aprovados com o mesmo rito das emendas constitucionais se equivalerão a elas. Com isso, o número de anexos ao texto constitucional pode aumentar indefinidamente⁷.

Mesmo quando o legislador inseriu as alterações no corpo do texto constitucional, dando nova redação a determinado dispositivo, ainda por vezes não observou as regras de clareza e precisão características da boa técnica legislativa. É o que exemplifica o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), com redação dada pela Emenda Constitucional n. 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, a referência descontextualizada à emenda alteradora no corpo da nova redação do artigo torna o texto sem sentido! De nada adiantaria, portanto, nesses e noutros semelhantes casos⁸, 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 artigo⁹.

No caso do Estatuto do Desarmamento (Lei n. 10.826/2003), os arts. 29, 30 e 32 sofreram alterações sucessivas quanto aos prazos neles estabelecidos, em curto tempo de

⁶ A mesma prática foi adotada em artigos das Emendas Constitucionais n. 3, de 1993; n. 8 e 9, de 1995; n. 17, de 1997; n. 19 e 20, de 1998; n. 24, de 1999; n. 32 e 33, de 2001; n. 41 e 42, de 2003; n. 45, de 2004; n. 47, de 2005; n. 51, 52 e 53, de 2006; e 55, de 2007.

⁷ Até a conclusão deste artigo (set./2010) 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 § 3º do art. 5º da Constituição (Decreto Legislativo n. 186, de 9 de julho de 2008), tornando-se, para os efeitos legais, parte do texto constitucional.

⁸ Falhas idênticas ocorrem nos arts. 85 e 86 do ADCT, acrescidos pela Emenda Constitucional n. 37, de 2002, e no art. 95, também do ADCT, acrescido pela Emenda Constitucional n. 54, de 2007.

⁹ 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.

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 alterados. Ainda assim, a Lei n. 11.191, de 2005, última a alterar o art. 32, menciona as leis alteradoras anteriores como se estas efetivamente tivessem dado nova redação ao artigo¹⁰.

A Lei n. 10.165, de 27 de dezembro de 2000, ao dar nova redação ao art. 17-G da Lei n. 6.938, de 31 de agosto de 1981, substituiu a antiga redação do seu parágrafo único pela expressão “revogado” entre parênteses. Posteriormente, a Lei n. 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 parágrafo “único” seguido de um § 2º.

Já na nova redação dada pela Lei n. 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 § 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. Entretanto, provavelmente por não ter havido sua revogação expressa, o § 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 § 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 das 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 geral¹¹.

5 O veto às alterações

A Constituição Federal (art. 66, § 2º) determina que o veto parcial a projeto de lei encaminhado à 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

¹⁰ 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).

¹¹ Na 4ª edição da coletânea sobre legislação eleitoral publicada pela Codep, já consta a nova redação do artigo 59 da Lei n. 9.504/1997, com a supressão do § 8º. (Brasil, 2006b, p. 266).

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 n. 95/1998¹². 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 unidades menores. O exemplo extremo é a Lei n. 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 n. 3.689/1941), além de acrescentar-lhe o artigo 396-A. Em casos como esse, 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 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.

O Manual de Compilação da Coordenação de Estudos Legislativos (Celeg) (não publicado), seguindo orientação da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados, preconiza que, 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, em geral, a orientação adotada nas compilações da Presidência da República. Tal orientação, entretanto, não resolve 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 referida lei alteradora:

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)

¹² Sobre o problema do veto na redação original das leis, ver Ferreira, 2009, Capítulo I)

§ 1º (Revogado).

§ 2º (Revogado)." (NR)

.....

A redação proposta ao *caput* e vetada pelo presidente da República 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, 2008c), 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 do CPP 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 n. 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 n. 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 n. 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 dos §§ 1º e 2º pela Lei n. 11.719/2008. 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.

6 Conclusão

As evidências apresentadas ao longo deste artigo levam-nos a concluir que, de fato, a Lei Complementar n. 95/1998, mesmo após as alterações promovidas pela Lei Complementar n. 107/2001, possui lacunas que 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 geram incoerências e controvérsias nas leis alteradas. 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.

Não obstante, as falhas no procedimento de alteração das leis também podem surgir por desobediência às normas da Lei Complementar n. 95/1998, especialmente 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 – 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 n. 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.

Referências

BRASIL. CÂMARA DOS DEPUTADOS. [Portal de legislação]. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/legislacao>>.

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

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

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: Simples nacional*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2008b.

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

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. *Mensagem nº 421, de 20 de junho de 2008c*. Disponível em <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2008/Msg/VEP-421-08.htm>.

_____. [Portal de legislação]. Disponível em: <www.presidencia.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.

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/>>.

FERREIRA, Jair Francelino. *A Lei Complementar n. 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. Brasília, Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (Cefor) da Câmara dos Deputados, Curso de Especialização em Instituições e Processos Políticos do Legislativo, 2009.

FREIRE, Natália de Miranda. A consolidação como objeto da técnica legislativa. In: MINAS. Belo Horizonte: 2003. p. 81-102.

Disponível em <<http://www.almg.gov.br/publicacoes/consolidacaoeis/natalia.pdf>>.

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

LEWANDOWSKI, Elizabeth. O risco do IR em 2006 – parte II. *Valor Econômico*, 16/1/2006, p. E2.

Artigo recebido em: 11/05/2010

Artigo aceito para publicação em: 26/08/2010