



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Diretoria Legislativa
Consultoria Técnica Legislativa



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

Guia de Formação em Assessoramento Legislativo

EDIÇÕES
INESP



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

Erliene Alves da Silva Vale
Josefa Hilda Siqueira Monteiro
Tatiane Teixeira Carvalho
Tereza Porto Sequeira

CONSULTORIAS MUNICIPAIS

**Guia de Formação em
Assessoramento Legislativo**

INESP

Fortaleza - Ceará
2022

Copyright © 2022 by Inesp

**Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o
Desenvolvimento do Estado do Ceará – Inesp**

João Milton Cunha de Miranda

Coordenador Editorial

Rachel Garcia Bastos de Araújo

Valquiria Moreira Carlos

Assistentes Editoriais

Luzia Leda Batista Rolim

Assessora de Comunicação

José Gotardo de Paula Freire Filho

Capista, Diagramador e Projetista Gráfico

Gráfica do Inesp

Impressão e Acabamento

Luiz Ernandes dos Santos do Carmo

Coordenador de Impressão

Edição Institucional da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará
VENDA E PROMOÇÃO PESSOAL PROIBIDAS

Catalogado por Daniele Sousa do Nascimento CRB-3/1023

V149c

Vale, Erliene Alves da Silva.

Consultorias municipais [livro eletrônico]: guia de formação em assessoramento legislativo / Erliene Alves da Silva Vale ... [et al.].

– Fortaleza: INESP, 2022.

142p. : il. color. ; 8.127 Kb ; PDF

ISBN: 978-65-88252-72-7

1. Poder legislativo - Ceará. 2. Consultoria. I. Monteiro, Josefa Hilda Siqueira. II. Carvalho, Tatiane Teixeira. III. Sequeira, Tereza Porto. IV. Ceará. Assembleia Legislativa. Diretoria Legislativa. Consultoria Técnica Legislativa. V. Ceará. Assembleia Legislativa. Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado. VI. Título.

CDD 341.2531

Permitida a divulgação dos textos contidos neste livro, desde que citados autores e fontes.

Inesp

Rua Barbosa de Freitas, 2674 – anexo 2 – 5º Andar

Bairro: Dionísio Torres, Fortaleza - CE, Cep.: 60.130-241

Telefone: (85) 3277-3702 | E-mail: presidenciainesp@al.ce.gov.br

Site: <http://al.ce.gov.br/index.php/institucional/instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara>



Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Diretoria Legislativa

Consultoria Técnica Legislativa

Participantes do Projeto

Fabício Melo Machado
Diretor Legislativo

Erliene Alves da Silva Vale
Coordenadora

Ana Beatriz de Mendonça Barroso

Anna Waléria Sampaio de Araújo

Antônio Marcos Rabelo Silva

Josefa Hilda Siqueira Monteiro

Leila Paula Viana Pires

Neuma Sampaio Lima

Railuci Góes Moreno Marinho

Táisa Mourão Lopes

Tatiane Teixeira Carvalho

Tereza Porto Sequeira

Equipe Executora

Tereza Porto Sequeira

Revisora Ortográfica



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

“É no Poder Legislativo que, por excelência, encontram-se as ressonâncias da vontade popular”.



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

APRESENTAÇÃO

Mesmo diante de um período desafiador marcado pelos impactos da Covid-19, o aperfeiçoamento da produção legislativa e a abertura do parlamento à sociedade constituem-se diretrizes de meu mandato como presidente desta Casa. O distanciamento é medida sanitária eficaz de prevenção, por conseguinte, alternativas foram pensadas para que a função típica da Alece fosse promovida de modo a alcançar a sociedade de forma eficiente e segura, tal como ressaltai no discurso de balanço das ações desenvolvidas pela Casa Legislativa do Ceará em 2021, na Sessão Plenária do dia 23 de dezembro de 2021, quando afirmei: *“tenham certeza de que esse foi um ano desafiante, mas de superação, e estamos cada vez mais próximos de nosso objetivo maior, que é estar sempre com a população”*.

O Projeto Consultorias Municipais acompanhou o Projeto Assembleia Itinerante, pondo em prática as diretrizes citadas. A Assembleia Itinerante iniciou em novembro de 2021, transferindo os trabalhos legislativos para os municípios, possibilitando, com a descentralização das decisões que ocorrem na sede do Poder Legislativo Estadual, a participação social. A Diretoria Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará - Alece, por meio da Consultoria Técnica Legislativa - CTLegis, participou das Sessões Itinerantes para apresentar o projeto Consultorias Municipais às Câmaras cearenses.

Um dos objetivos da CTLegis é o suporte técnico especializado oferecido aos deputados e gestores, que

presta dentre outros serviços: consultoria; estudo técnico; pesquisa e conteúdo para publicações com dados científicos. A partir da experiência da CTLegis, foi desenvolvido o Consultorias Municipais, pensando no aprimoramento do Processo Legislativo e a aproximação do parlamento com a sociedade ao proporcionar a interatividade regional entre o Estado e os municípios.

Para subsidiar o andamento do projeto, apresentamos este Guia de Formação em Assessoramento Legislativo, registrando o percurso da formação técnica destinada aos participantes do projeto. A sua produção se baseia no material elaborado pela CTLegis, refletindo o eficiente trabalho dos servidores que prestam assessoramento institucional qualificado aos setores da estrutura organizacional do Parlamento cearense.

Este guia visa oferecer assistência teórica para as práticas que serão efetivadas nas oficinas que integrarão a capacitação destinada às Casas legislativas municipais.

Em síntese, o projeto Consultorias Municipais marca o início de um dos diversos meios utilizados pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará para assegurar aos cidadãos cearenses um parlamento aberto, probo, eficiente e capaz de oferecer um serviço de qualidade à população do interior do Estado do Ceará.

Deputado Estadual

Evandro Leitão

Presidente da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

PREFÁCIO

O Projeto Consultorias Municipais advém do Projeto Governança Interativa, concebido e implementado pela Diretoria Legislativa. A Governança Interativa na Assembleia Legislativa do Estado do Ceará tem como objetivo o diálogo intersetorial, promovendo a socialização de conhecimento, ações e informações, mediante execução em três fases. São elas:

Fase I: promover a governança interativa da Diretoria Legislativa com as áreas vinculadas;

Fase II: promover maior interatividade entre as áreas da Alece e, com isso, efetivar-se o diálogo intersetorial, partindo da disseminação de informações sobre as experiências exitosas;

Fase III: aproximar a Alece da sociedade e fortalecer essa relação através do compartilhamento de informações e de conhecimentos específicos sobre temas relevantes para a Casa e para o povo cearense.

Mesmo com impactos distintos, mas complementares, a Fase I já foi executada e as Fases II e III estão em tramitação. No caso, o Projeto das Consultorias Municipais, que teve início com a Assembleia Itinerante, na qual foi demonstrado como decorre o funcionamento do projeto de cooperação e capacitação nas casas legislativas municipais.

Assim, o Projeto das Consultorias Municipais, na posição de produto da Fase III da Governança Interativa, possui papel fundamental ao Poder Legislativo, princi-

palmente quando se retoma o seu objetivo central, qual seja: aprimorar a produção legislativa a partir de ações e discussões realizadas pelos parlamentos no interior do Estado. Frente a isso, intenta-se impulsionar o aperfeiçoamento das assessorias prestadas nos parlamentos cearenses, com enfoque na formação técnica dos servidores das Câmaras Municipais. Trata-se de importante ferramenta de aprimoramento do Processo Legislativo em nosso estado.

Além de proporcionar a interatividade regional no âmbito do Estado, conectando, criando redes e laços entre o legislativo estadual e os municipais, com base no mesmo foco. Em síntese: tem o escopo de aprimorar a produção legislativa municipal mediante diálogo intersetorial na perspectiva das consultorias técnicas legislativas, ou seja, desenvolvendo assessores técnicos capacitados, visando a excelência na suas entregas (produtos), traduzidas na melhoria da qualidade do Parlamento municipal.

Fabício Melo Machado

Diretor Legislativo da Assembleia Legislativa do Ceará

NOTA TÉCNICA

O Instituto de Estudos e Pesquisas sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará – Inesp –, criado em 1988, é um órgão técnico e científico de pesquisa, educação e memória. Ao idealizar e gerenciar projetos atuais que se alinhem às demandas legislativas e culturais do Estado, objetiva ser referência no cenário nacional.

Durante seus mais de 30 anos de atuação, o Inesp prestou efetiva contribuição ao desenvolvimento do Estado, assessorando, por meio de ações inovadoras, a Assembleia Legislativa do Estado do Ceará. Dentre seus mais recentes projetos, destacam-se o “Edições Inesp” e o “Edições Inesp Digital”, que têm como objetivos: editar livros; coletâneas de legislação; e, periódicos especializados. O “Edições Inesp Digital” obedece a um formato que facilita e amplia o acesso às publicações de forma sustentável e inclusiva. Além da produção, revisão e editoração de textos, ambos os projetos contam com um núcleo de Design Gráfico.

O “Edições Inesp Digital” já se consolidou. A crescente demanda por suas publicações segue uma média de quarenta mil *downloads* por mês e alcançou um milhão de acessos. As estatísticas demonstram um crescente interesse nas publicações, com destaque para as de Literatura, Ensino, Legislação e História, estando a Constituição Estadual e o Regimento Interno entre os primeiros colocados.

O livro “Guia de Formação em Assessoramento Legislativo” é mais uma obra que compõe o diversificado catálogo de publicações do “Edições Inesp Di-

gital” e que, direta ou indiretamente, colaboram para apresentar respostas às questões que afetam a vida do cidadão.

Prof. Dr. João Milton Cunha de Miranda

Diretor-Executivo do Instituto de Estudos e Pesquisas
sobre o Desenvolvimento do Estado do Ceará

PRÓLOGO

O projeto Consultorias Municipais tem a finalidade de estimular a criação de consultorias e assessorias técnicas institucionais nas câmaras municipais do Estado, de forma a contribuir com a melhoria da qualidade da produção legislativa e com as ações e discussões realizadas pelos parlamentos no interior do Estado.

Trata-se de uma ação empreendida pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, concebida pela Diretoria Legislativa, visando impulsionar o aperfeiçoamento das assessorias prestadas nos parlamentos cearenses.

Este projeto foi inspirado em experiências exitosas de iniciativa da Célula de Consultoria Técnica Legislativa - CTLegis, área vinculada à Diretoria Legislativa. Dentre essas experiências, destacamos a implantação do “Projeto Interlece”, que ofertou serviço de Consultoria técnica institucional às Câmaras municipais sobre temas de natureza constitucional e infraconstitucional.

Entre as ações deste projeto, enfatizamos a formação técnica destinada aos vereadores e servidores das Câmaras municipais. Essa formação tem como objetivo disponibilizar conhecimento técnico especializado obtido a partir das vivências e dos processos de trabalho da CTLegis.

Serão contemplados na formação temas, relativos ao papel do Poder Legislativo, sobre as competências constitucionais com ênfase nas competências municipais, o processo legislativo e as atribuições do vereador. Serão

abordados também, temas referentes à elaboração de textos normativos e de documentos oficiais, além de delinear o perfil técnico das assessorias legislativas.

Para subsidiar a formação foi elaborado este Guia contendo material técnico instrutivo, com os principais assuntos abordados no curso. Essa formação será realizada em formato remoto pela plataforma Zoom.

Nesse sentido, a trilha do saber será desenvolvida e estruturada de forma a oferecer ao público-alvo os conhecimentos necessários para gerenciar de maneira qualificada suas atividades e sua prática profissional, promovendo, assim, a melhoria dos serviços por meio da qualificação dos participantes deste projeto.

As autoras

SUMÁRIO

1 O PODER LEGISLATIVO	19
1.1 Suporte Técnico Legislativo.....	19
1.2 Principais tipos de Assessoramento Legislativo.....	20
2 NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL.....	23
2.1 O Poder Constituinte e a Norma Hipotética Fundamental.....	23
2.2 Princípios Fundamentais da Constituição Federal de 1988	29
2.3 Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal de 1988...	40
2.3.1 Características.....	45
2.3.2 A limitação e relativização dos direitos absolutos	49
2.4 Organização do Estado.....	51
2.4.1 Importante destacar também as vedações constitucionais aos entes federados.....	54
2.5 Organização dos Poderes.....	55
2.6 Competências Constitucionais	60
2.7 Aplicabilidade das Normas Constitucionais	65
2.8 Controle e Constitucionalidade das Normas.....	67
2.8.1 Formas de Inconstitucionalidade.....	69
2.9 Atos Normativos na Constituição Federal de 1988.....	72
3 NOÇÕES DE LEGÍSTICA.....	85
3.1 Conceituação	86
3.1.1 Legística Formal	86
3.1.2 Legística Material	87
3.2 Princípios da Legística	88
4 PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS LEGISLATIVAS	95

4.1 Noções de Redação Oficial, Lei Complementar nº 95/1998 e suas alterações.....	95
4.2 Oficina de Elaboração de Proposições Legislativas.....	97
5 GESTÃO DA QUALIDADE E GESTÃO DE PROCESSOS ...	99
5.1 Conceitos de Gestão da Qualidade e Gestão de Processos no Setor Público	99
5.2 Ciclo PDCA	103
5.3 Oficina de Construção dos Procedimentos Operacionais	104
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS	107
REFERÊNCIAS	109
ANEXOS	113
Anexo I - Competências Constitucionais dos Entes Federados.....	113
Anexo II - Modelos de documentos legislativos	119
<i>Proposição Legislativa</i>	119
<i>Parecer (retirado do site do Interlegis)</i>	121
<i>Procedimento Operacional</i>	123
<i>Requerimento de Votos de Congratulação ou de Pesar</i>	124
<i>Requerimento para Instalação de CPI</i>	125
<i>Sessão Solene</i>	126
<i>Regime de Urgência</i>	127
<i>Relatório Circunstanciado</i>	128
<i>Projeto Gerencial</i>	129
Anexo III - LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998 E SUAS ALTERAÇÕES	130

1 O PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo é constituído por um grupo bastante heterogêneo de representantes dos cidadãos, caracterizados por diferenças acentuadas sob diversos aspectos e que representam a sociedade, exercendo a missão constitucional de legislar e de fiscalizar. Essas funções serão detalhadas no capítulo dois deste guia.

A atividade representativa torna-se complexa, na medida em que o Legislativo representa vários segmentos sociais, exigindo, assim, dos parlamentares e de suas assessorias, conhecimentos técnicos específicos para atender a pluralidade dessas demandas.

1.1 Suporte Técnico Legislativo

O suporte técnico prestado pelos profissionais que atuam no Poder Legislativo é de fundamental importância para auxiliar os parlamentares que representam interesses diversos dos segmentos sociais e que necessitam convergir em prol da sociedade.

Esse suporte geralmente é prestado por equipe de servidores que realizam assessoria de natureza institucional. No entanto, nem todas as casas legislativas dispõem desse tipo de profissional com atuação isenta de ideologia político-partidária.

Para suprir essa lacuna técnica, a assessoria dos parlamentares que presta serviço de natureza técnico-política e pessoal, visto que é exercido por profissional da confiança do parlamentar comprometido com os

compromissos políticos, partidários e ideológicos assumidos pelo parlamentar, faz o que é possível dada à ausência de um corpo técnico para atuação conjunta e participativa, visando sempre o objetivo maior que é o atendimento dos interesses da sociedade.

Nesse contexto, foi pensado o projeto Consultorias Municipais com o objetivo de fomentar a ideia de instituir Consultorias técnicas nas Câmaras Municipais, tendo como referência a Consultoria Técnica Legislativa da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

As Consultorias prestam assessoramento técnico institucional ao Poder Legislativo, auxiliando os parlamentares no exercício de seus mandatos.

É importante mencionar que as Consultorias técnicas das Casas Legislativas do país têm apresentado resultados significativos, fato que estimula a criação desse tipo de assessoramento nas Câmaras Municipais do Ceará.

1.2 Principais tipos de Assessoramento Legislativo

a. Consultoria técnica: prestação de serviços profissionais multidisciplinar, com fundamentos técnicos e oficiais. Esse serviço é prestado por consultor aos clientes que, geralmente, são os parlamentares e os gestores das Casas Legislativas. Trata-se de um suporte especializado com a finalidade de auxiliar os clientes no exercício das funções legislativas.

Esse tipo de assessoramento requer um perfil profissional baseado em competências próprias para que

o cliente possa aumentar a qualidade e a eficiência de seus projetos ou serviços e, assim, obtenha melhores resultados no desempenho das funções representativas.

b. Assessoria institucional: similar à consultoria técnica no que tange aos fundamentos dos serviços, por abranger aspectos técnicos. O que diferencia os dois tipos de assessoramento é a abrangência da atuação, visto que a assessoria institucional é restrita a algumas áreas de suporte, tais como: de Comissões permanentes, que auxilia os deputados membros desse tipo de colegiado; Comissões temporárias, dentre elas as Comissões Parlamentares de Inquéritos - CPIs, que têm um determinado fato a ser investigado e fazem os encaminhamentos aos órgãos responsáveis pela aplicação de possíveis sanções aos investigados.

c. Assessoria jurídica: o enfoque da atuação também é limitado ao assessoramento no âmbito do Direito e aborda a fundamentação jurídica de pareceres. Faz-se necessário ter formação acadêmica nessa área dada a especificidade das análises jurídicas.

d. Assessoria de comunicação: cuida da relação entre o parlamentar e as suas bases e articula a comunicação com os diversos setores inter-relacionados com o mandato parlamentar.

Faz parte das atribuições da assessoria de comunicação elaborar e monitorar o planejamento de marketing incluindo a publicidade e a propaganda. Divulgar as ações realizadas pelo parlamentar, seus projetos e gestão de relacionamento com a imprensa. Além disso, interagir por meio das mídias para reforçar a imagem positiva do parlamentar.

e. Assessoria política: faz a articulação com as bases eleitorais dos parlamentares. Trata-se de uma função da confiança do político, visto que a atuação é de bastidores para que o parlamentar se destaque e alcance seus objetivos, bem como atenda aos anseios e aos interesses de seus representados.

Fazem parte das atribuições da assessoria política contatar lideranças, organizar eventos, articular os compromissos da agenda política, realizar pesquisas para sondar o que os eleitores de determinado político pensam sobre seus projetos ou que tenham interesse, devendo atuar em sintonia com a assessoria de comunicação.

f. Assessoria de gabinete: esse tipo de assessoramento requer conhecimento amplo sobre o papel do legislativo e pressupõe formação acadêmica em nível superior. A assessoria de gabinete geralmente realiza o trabalho técnico associando-o ao perfil político do parlamentar.

O profissional investido na função de assessoria de gabinete é aquele responsável pela produção legislativa do parlamentar. É responsável pela elaboração de projetos sujeitos ao processo legislativo, redação de pareceres técnicos, de emendas e normativos em geral. Tudo isso conforme os requisitos das técnicas legislativas.

2 NOÇÕES DE DIREITO CONSTITUCIONAL

2.1 O Poder Constituinte e a Norma Hipotética Fundamental

A Constituição de 1988 é o texto-base que determina os direitos e os deveres dos entes políticos e dos cidadãos do nosso país. Foi escrita durante o processo de redemocratização do Brasil, após o fim do Regime Militar, sendo conhecida por isso como Constituição Cidadã. Foi resultado de um amplo debate que se estendeu durante mais de um ano e simbolizou o início da Nova República.

Na década de 1970 aconteceram diversos debates, incluindo muitos intelectuais do país, na defesa de uma nova constituição. Foi nesse cenário que Goffredo da Silva Teles, na Faculdade de Direito da USP, leu um documento intitulado Carta aos Brasileiros. Esse documento havia sido escrito por advogados, intelectuais, políticos, estudantes, entre outros, e fazia uma defesa jurídica do Estado de Direito no Brasil. O documento atacava a Constituição outorgada pelos militares em 1967 e afirmava que uma Constituição somente seria válida se elaborada pelos representantes do povo em uma Assembleia Nacional Constituinte ou se elaborada durante um processo revolucionário legítimo.

Durante o governo Sarney, foram realizadas eleições gerais no final de 1986 para eleição de governadores, senadores e deputados. Todos os deputados e senadores eleitos também compuseram a Assembleia Nacional Constituinte que tomou posse em 1º de fevereiro de

1987 e reuniu-se durante mais de um ano na elaboração da nova Constituição do Brasil.

O texto final da Constituição foi aprovado por Ulysses Guimarães, presidente da Constituinte, e promulgado no dia 5 de outubro de 1988. Contém 250 artigos e é a maior Constituição elaborada na história brasileira, estando em vigor até hoje.

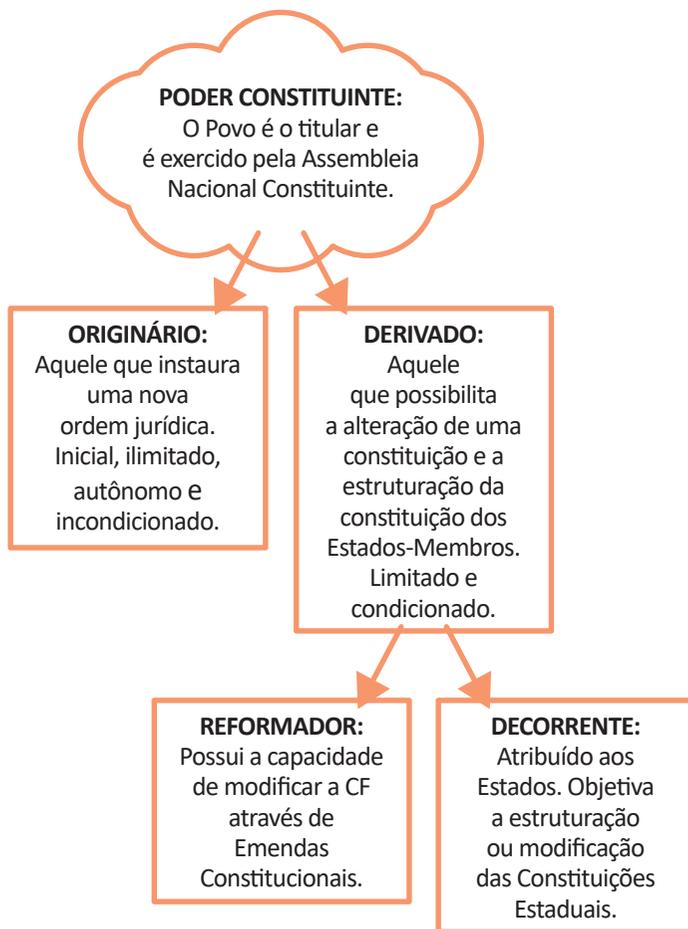
O chamado Poder Constituinte é o poder de elaborar e modificar normas constitucionais. Portanto, é o poder de estabelecer uma nova Constituição de um Estado ou de modificar uma já existente. É a expressão da vontade suprema do povo, social e juridicamente organizado. São duas as espécies de poder constituinte: originário e derivado.

O poder constituinte originário ou de primeiro grau é o poder de elaborar uma nova ordem constitucional, ou seja, de criar uma Constituição. Portanto, é um poder inicial, ilimitado, autônomo e incondicionado.

Por sua vez, o poder constituinte derivado, instituído pelo poder constituinte originário, é subordinado e condicionado. Subdivide-se em reformador, decorrente e revisor.

O reformador modifica as normas constitucionais por meio das emendas, respeitando as limitações impostas pelo poder constituinte originário (artigo 60 da CF). O decorrente é o poder investido aos estados-membros para elaborar as suas próprias Constituições. Por fim, o revisor adequa a Constituição à realidade da sociedade, conforme artigo 3º dos ADCT.

Figura 1 - Organograma do Poder Constituinte.



Fonte: Consultoria Técnica Legislativa – CTLegis – da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

É de conhecimento público que entre as normas existe uma hierarquia, que determinadas normas prevalecem sobre outras e que nenhuma delas pode contrariar o que está expresso na Constituição Federal.

Não é à toa que qualquer projeto de lei que se pretenda construir, inicialmente, tem que ser observada a sua constitucionalidade, porque existindo qualquer afronta às normas constitucionais, o projeto não avança, já morre no nascedouro.

No ordenamento jurídico brasileiro, essa hierarquia das normas é retratada pela pirâmide de Kelsen, onde ele estabelece que a Constituição Federal, as Emendas Constitucionais e os Tratados Internacionais sobre Direitos Humanos recepcionados com status de Emenda Constitucional, estão no topo da pirâmide e são hierarquicamente superiores às demais.

Importante destacar também que no âmbito das unidades da federação (estados, municípios e Distrito Federal), existem as Constituições estaduais e as Leis Orgânicas, suas eventuais Leis Complementares, as Leis Ordinárias etc. e que, de forma alguma, elas podem contrariar o que estabelece a legislação federal.

Da mesma forma, dentro de um estado, a Lei Orgânica de cada município tem que respeitar a Constituição estadual, não devendo as leis municipais infringirem a legislação estadual.

Isso porque a ordem jurídica não é um sistema de normas ordenadas no mesmo plano, situadas umas ao lado das outras, mas é uma construção escalonada de diferentes camadas ou níveis de normas jurídicas. Percebe-se que uma norma sempre encontra seu fundamento de validade na norma hierarquicamente superior. Daí veio a necessidade de estabelecer qual seria o fundamento de validade da norma máxima, ou seja, da Constituição Federal.

Muitas teorias foram sugeridas, várias ciências, como a Sociologia, a Economia, a Filosofia, tentaram atrair para si esse instrumento de validade para a norma superior. No entanto, buscava-se uma teoria da ciência jurídica, e a teoria adotada para explicar o fundamento de validade da norma constitucional foi a do jurista Hans Kelsen, chamada de teoria da Norma Hipotética Fundamental, a fim de justificar a hierarquia estabelecida pela pluralidade de normas que compõem todo o sistema normativo.

Segundo Hans Kelsen, uma norma jurídica para ser válida necessita buscar seu fundamento de validade em uma norma superior. Para ele, a unidade do ordenamento jurídico é o produto da relação de dependência que resulta do fato de a validade de uma norma se apoiar sobre essa outra norma, cuja produção, por seu turno, é determinada por outra, e assim por diante.

Para que esse escalonamento de normas não ficasse no infinito, adotou-se a teoria da norma hipotética fundamental, sendo ela o fundamento de validade último do ordenamento jurídico.

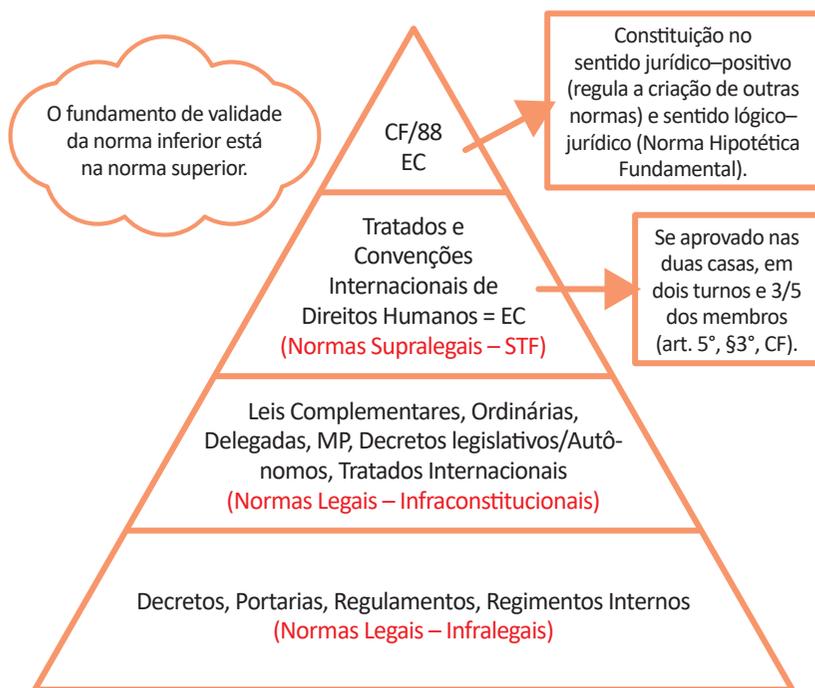
A Supremacia da Constituição surge como condição de validade de todas as normas jurídicas, desencadeando o processo de produção normativa disciplinado nos artigos 59 a 69 da Constituição Federal de 1988.

Quanto à Supremacia da Constituição, José Afonso da Silva sustenta:

Nossa Constituição é rígida. Em consequência, é a lei fundamental e suprema do Estado brasileiro. Toda autoridade só nela encontra fundamento e só ela confere

poderes e competências governamentais. Nem o governo federal, nem os governos dos Estados, nem os governos dos Municípios ou do Distrito Federal são soberanos, porque todos são limitados, expressa e implicitamente, pelas normas positivas daquela norma fundamental. Exercem suas atribuições nos termos nela estabelecidos. Por outro lado, todas as normas que integram a ordenação jurídica nacional só serão válidas se se conformarem com as normas da Constituição Federal. (SILVA, 2009, p. 46).

Figura 2 - Pirâmide de Kelsen.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

2.2 Princípios Fundamentais da Constituição Federal de 1988

A palavra “princípio” possui vários significados e, portanto, quando a referência é princípio, da expressão princípios fundamentais do Título I da Constituição Federal, não é na acepção de começo, início, mas sim, no sentido de “mandamento nuclear de um sistema” (cf. SILVA, 2005, 91).

(...) mandamento nuclear de um sistema, verdadeiro alicerce dele, disposição fundamental que se irradia sobre diferentes normas compondo-lhes o espírito e servindo de critério para sua exata compreensão e inteligência, exatamente por definir a lógica e a racionalidade do sistema normativo, no que lhe confere a tônica e lhe dá sentido harmônico. (BANDEIRA DE MELLO, 2005, p.450).

Os princípios constitucionais são aqueles que guardam os valores fundamentais da ordem jurídica. Isso só é possível na medida em que estes não objetivam regular situações específicas, mas sim desejam lançar a sua força sobre todo o mundo jurídico.

Os princípios fundamentais são os valores nucleares do sistema constitucional. Possuem as funções de estruturar o ordenamento jurídico, conferir coerência e lógica ao sistema, nortear a interpretação normativa e subsidiar as lacunas jurídicas.

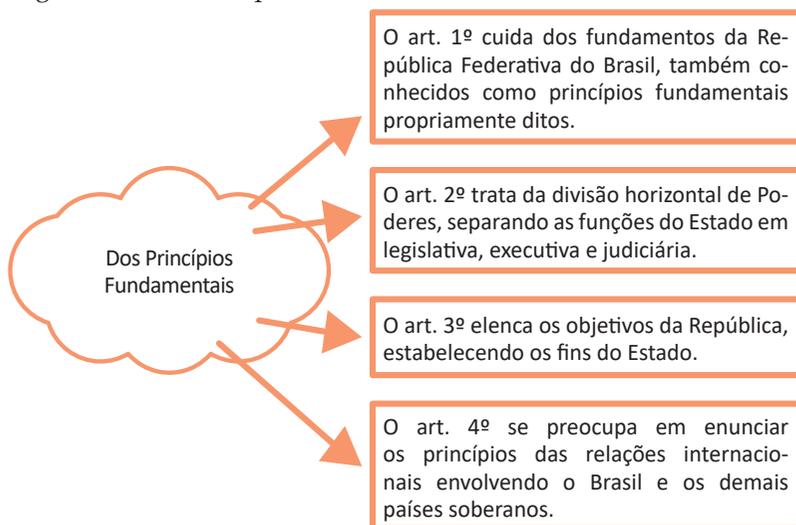
Dessa forma, a Carta Magna, em seu art. 1º, apresenta as bases sobre as quais se ergue toda a estrutura normativa do texto constitucional. Enuncia os fundamentos do sistema, que servem para conferir a unidade do

ordenamento jurídico. Essa base sólida recebe o nome de princípios fundamentais.

O conceito é complexo e ilustra as diferentes funções dos princípios. Resumidamente, os princípios possuem as funções:

- a. Fundamentadora, de balizar todo o ordenamento jurídico.
- b. Harmonizadora, a fim de conferir coerência e lógica ao sistema complexo de normas.
- c. Interpretativa, segundo a qual os princípios devem nortear a interpretação da norma, sempre que essa for ambígua.
- d. Função subsidiária, servindo os princípios como fonte jurídica para o preenchimento de lacunas.

Figura 3 - Dos Princípios Fundamentais.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Como se vê, o Título I da Constituição, intitulado “Dos princípios fundamentais”, está dividido em quatro artigos. O art. 1º da CF, dispõe:

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania;

II - a cidadania;

III - a dignidade da pessoa humana;

IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa;

V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Os princípios não são apenas os que estão enumerados nos incisos. Na verdade, é no caput e no parágrafo único que se encontram os mais preciosos princípios da Constituição:

- **Princípio do Estado Democrático de Direito**

Significa que a República Federativa do Brasil é um Estado Democrático e que o poder político é legitimado pelas escolhas tomadas pelo povo e não há autoridade que esteja acima dele.

Dizer que um Estado é democrático compreende a elevação da igualdade entre os cidadãos e o repúdio aos status sociais. Em uma democracia, todos os cidadãos têm igual valor para influenciar seus governantes.

Mas não é só, a República Federativa do Brasil também é um Estado de Direito. Em outras palavras, no Brasil há a primazia da lei. Ninguém está acima da ordem jurídica, tampouco abaixo dela. Perante a lei, todos são iguais.

O chamado *rule of law* (império da Lei) se opõe ao antigo *rule of men* (império dos homens), no qual a posição social ocupada pelo sujeito (nobre ou plebeu) determinava quais eram seus privilégios. Nesse sentido, o Estado de Direito surge justamente para frear os arbítrios.

- **Princípio da Soberania Popular e Soberania Nacional**

Inscrito no parágrafo primeiro do art. 1º da CF, o princípio da Soberania Popular trata da explicitação de como o Estado Democrático deve ser efetivado. Assim, o exercício do poder do povo se dá através dos representantes eleitos pelo voto universal, secreto, periódico e direto.

Algumas funções são exercidas pelos representantes eleitos. Mas a própria constituição trouxe uma série de instituições participativas por meio das quais o cidadão toma as decisões políticas por si próprio.

A título de exemplo, o plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são ferramentas positivadas na Constituição Federal para intervenção direta no processo legislativo.

A soberania Nacional corresponde ao poder de autodeterminação dos povos, típico das nações independentes. Do ponto de vista interno, significa que o Estado Brasileiro é superior a qualquer outra organização existente ou que venha a existir. Do ponto de vista externo, é

dizer que o Brasil está em situação de igualdade formal perante os demais Estados internacionais, com os quais pode estabelecer relações sem vínculo de sujeição.

É interessante notar que a soberania nacional está cada vez mais complexa em uma sociedade que não encontra fronteiras. Nesse cenário, é cada vez mais frequente a utilização do direito estrangeiro para resolver questões nacionais, sobretudo quando os conflitos envolvem tratados de direitos humanos. Um exemplo disso é a incidência da GDPR, lei de proteção de dados europeia, para todos os negócios brasileiros que operem na Europa.

- **Princípio da Cidadania**

A atual Constituição abandona o velho conceito de cidadania ativa e passiva, incorporando em seu texto a concepção contemporânea de cidadania introduzida pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, e reiterada pela Conferência de Viena em 1993. Desta forma, enriqueceu e ampliou os conceitos de cidadão e cidadania. Seu entendimento, agora, decorre da ideia de Constituição dirigente, que não é apenas um repositório de programas vagos a serem cumpridos, mas constitui um sistema de previsão de direitos sociais, em torno dos quais é que se vem construindo a nova ideia de cidadania.

De forma que, não se trata mais de considerar a cidadania como simples qualidade de gozar direitos políticos, mas sim de aferir-lhe um núcleo mínimo e irreduzível de direitos (fundamentais) que devem impor-se, obrigatoriamente, à ação dos poderes públicos. Nesse sentido, a cidadania:

Consiste na consciência de pertinência à sociedade estatal comotitular dos direitos fundamentais, da dignidade como pessoa humana, da integração participativa no processo do poder, com a igual-consciência de que essa situação subjetiva envolve também deveres de respeito à dignidade do outro e de contribuir para o aperfeiçoamento de todos. (SILVA, apud MAZZUOLLI, 2001).

Cuida-se do reconhecimento do indivíduo como pessoa integrada à sociedade estatal e, portanto, possuidora de direitos políticos ativos e passivos (influenciar e ser influenciado nas decisões políticas).

- **Princípio da Dignidade da Pessoa Humana**

O princípio da dignidade da pessoa humana traduz a compreensão do ser humano como único, razão pela qual não pode ser tomado como meio para o atingimento dos objetivos do Estado, mas como um fim em si mesmo.

Do ponto de vista jurídico, o conteúdo da dignidade da pessoa se relaciona com os direitos fundamentais. Nesse sentido, somente terá a dignidade preservada aquele sujeito que seja titular dos direitos relativos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, sem qualquer discriminação.

Assim, a dignidade está na base de todos os direitos constitucionais, sejam individuais ou coletivos, de participação política ou dos trabalhadores. Por fim, é importante notar que a dignidade da pessoa humana se aplica não só a todos os brasileiros, mas também aos estrangeiros no País.

- **Princípio da Valorização do Trabalho Humano**

O valor social do trabalho aparece como princípio constitucional não apenas no art. 1º, mas também no caput do art. 170 da Constituição. Trata-se de um dos princípios fundamentais da ordem econômica. Contudo, a proteção jurídica se dá em favor do trabalhador, não do trabalho abstratamente considerado.

Para dar materialidade a este princípio, a própria Constituição formulou o rol de direitos assegurados aos trabalhadores, listados no art. 7º, embora não se excluam outros que visam à melhoria da condição social do trabalhador.

Essa valorização também deve se realizar por meio de políticas públicas de qualificação profissional e que visam incrementar as condições nas quais o trabalho é desenvolvido, inclusive por meio de programas educacionais específicos, nos termos do art. 205 da Constituição.

- **Princípio da Livre Iniciativa**

Tal qual a valorização do trabalho, a livre iniciativa acompanha o art. 170 da Constituição, sendo igualmente fundamento da ordem econômica. É notória a preocupação do constituinte em colocar lado a lado trabalho e livre iniciativa. Onde uma aparece, a outra o segue.

Nesse escopo, a livre iniciativa é base para muitas das liberdades individuais inscritas no rol do art. 5º. Fundamenta a liberdade de profissão e ofício, a liberdade de associação, a liberdade de empresa, a propriedade privada, a liberdade de lucro em um quadro de livre concorrência e a liberdade de contratar.

O balizamento com o trabalho indica que a livre iniciativa não é absoluta. Pelo contrário, deverá respeitar o meio-ambiente, o direito dos consumidores, os direitos dos trabalhadores, as práticas concorrenciais, a redução das desigualdades e a busca pelo pleno emprego, nos moldes dos incisos do art. 170.

- **Princípio do Pluralismo Político**

Para fechar o rol dos princípios fundamentais, encontra-se o pluralismo político. Este é o fundamento para a liberdade de pensamento, crença e liberdade de expressão artística, científica e intelectual.

De um lado, significa que o Estado não pode impor uma única visão política da sociedade, ainda que o governo eleito tenha um posicionamento ideológico próprio do mandatário ou de seu partido político. De um ponto de vista positivo, é dizer que as múltiplas concepções de moral e fins sociais devem poder conviver harmonicamente.

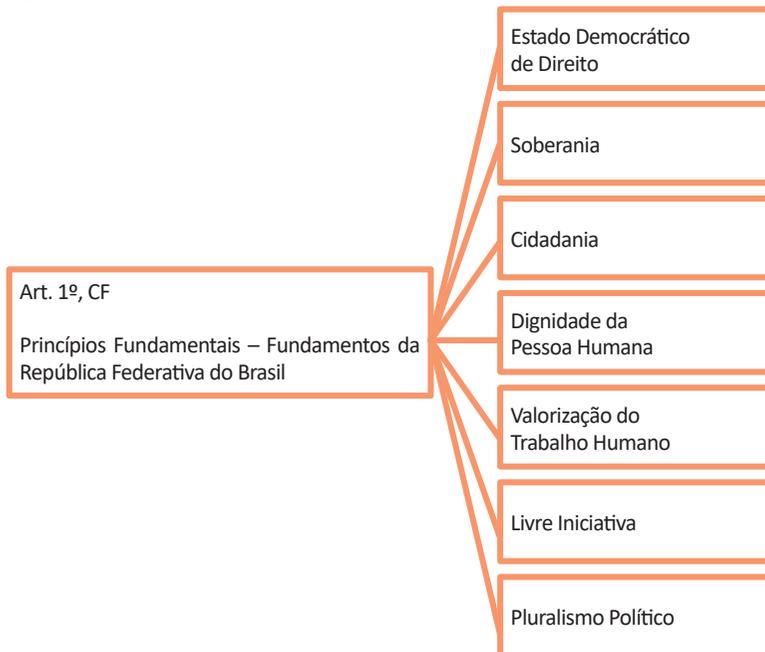
Assim, as mais diversas ideologias, desde que não ofendam o regime democrático, podem participar do livre mercado de ideias e o único ataque permitido contra as ideologias políticas é a argumentação.

Estado Democrático de Direito, Soberania Popular, Soberania, Cidadania, Dignidade da Pessoa Humana, Valorização do Trabalho, Livre Iniciativa e Pluralismo Político. Eis os pilares que sustentam todos os demais direitos constitucionais.

Graças aos princípios fundamentais, é possível compreender por que os direitos dos trabalhadores consti-

tuem cláusula pétrea, por que os serviços públicos devem atender a todos universalmente ou por que o voto deve ser secreto, universal e periódico.

Figura 4 - Art. 1º da Constituição Federal – CF.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 2º, trata da separação de poderes, dispondo:

Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

É importante observar o fato de que a Constituição explicita que os três Poderes são “*independentes e harmônicos*”. Independência é a ausência de subordinação, de hierarquia entre os Poderes; cada um deles é livre para

se organizar e não pode intervir indevidamente (fora dos limites constitucionais) na atuação do outro. Harmonia, por sua vez, significa colaboração, cooperação; visa garantir que os Poderes expressem uniformemente a vontade da União.

Mas a independência entre os Poderes não é absoluta. Ela é limitada pelo sistema de freios e contrapesos, de origem norte-americana. Esse sistema prevê a interferência legítima de um Poder sobre o outro, nos limites estabelecidos constitucionalmente. É o que acontece, por exemplo, quando o Congresso Nacional (Poder Legislativo) fiscaliza os atos do Poder Executivo (art. 49, X, CF/88). Ou, então, quando o Poder Judiciário controla a constitucionalidade de leis elaboradas pelo Poder Legislativo.

Os objetivos fundamentais traduzem fins a serem perseguidos pelo Estado brasileiro. Estão previstos no art. 3º da Carta Magna:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

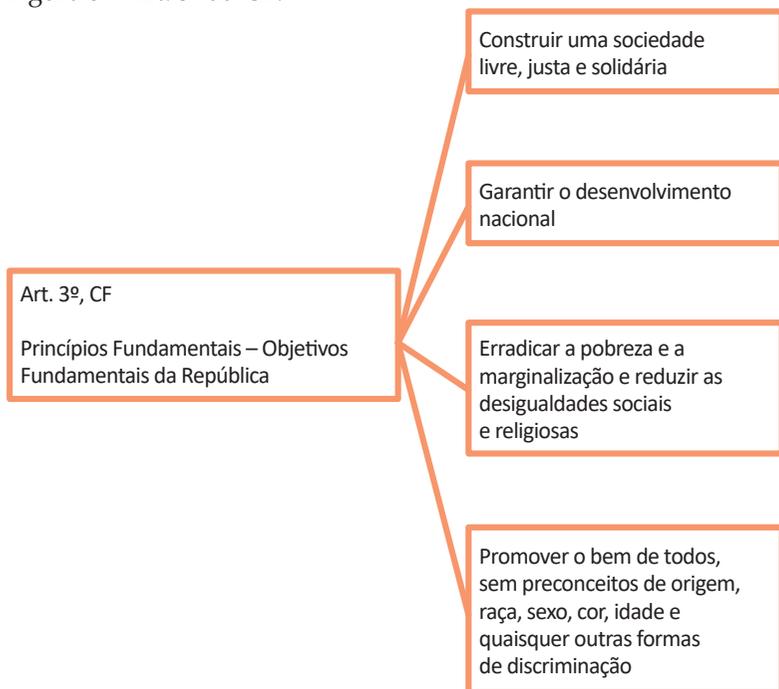
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II – garantir o desenvolvimento nacional;

III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Figura 5 - Art. 3º da CF.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Os princípios que regem a República Federativa do Brasil em suas relações internacionais estão relacionados no art. 4º, da Constituição Federal:

Art. 4º A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I - independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;

- VII – solução pacífica dos conflitos;
- VIII – repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX – cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X – concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações.

Esse artigo foi inspirado na Carta da ONU, de 1945. No momento em que o documento foi criado, o maior desejo da Humanidade era garantir a paz.

2.3 Direitos e Garantias Fundamentais da Constituição Federal de 1988

Os direitos e garantias fundamentais são o conjunto de direitos que garantem a dignidade da pessoa humana. Foram consagrados pela Constituição Federal e estão dispostos nela de maneira explícita e implícita.

Todos já ouviram falar do direito fundamental à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança, entre outros, não é? Mas o que realmente significa a expressão “direitos e garantias fundamentais”? Qual sua importância para o jurista do século XXI? E de que modo surgiram?

Antes de se preocupar com a estrutura da administração pública e mesmo antes de organizar os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, a Constituição de 1988 fez questão de tratar dos direitos individuais (art. 5º), dos direitos sociais e econômicos (arts. 7º - 11), bem

como dos direitos à cidadania (art. 12- 17), todos alçados à fundamentalidade jurídica.

O que distingue a Constituição de 1988 das outras seis constituições que já passaram pela história brasileira é justamente a preocupação com a proteção de direitos elevados ao patamar de fundamentais.

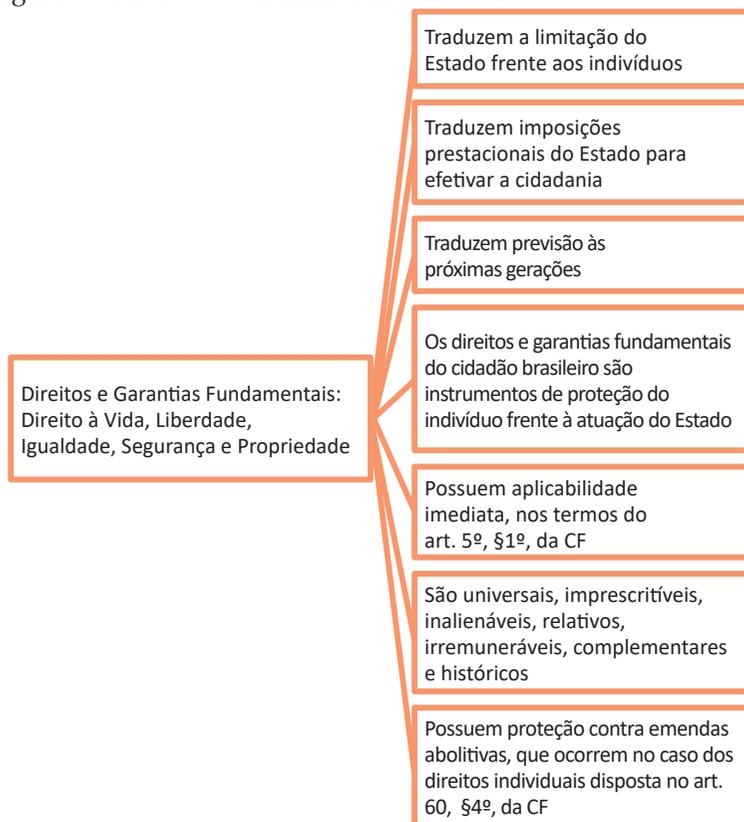
No entanto, o que diferencia um direito fundamental dos demais direitos positivados nas normas infraconstitucionais? O que faz o direito ao mandado de segurança ser fundamental e o direito à indenização por responsabilidade civil não o ser?

Os direitos e garantias fundamentais são os direitos dos indivíduos, garantidos pela Constituição Federal. Dessa forma, são os direitos vigentes e juridicamente institucionalizados.

A Constituição Federal de 1988, adjetivada de Constituição Cidadã, não é sem razão. Pelo contrário, diz muito sobre o ordenamento jurídico e tanto mais sobre os direitos fundamentais.

Pela primeira vez, o texto constitucional é aberto com um longo rol de direitos e garantias fundamentais em face dos quais o Estado não poderá se opor.

Figura 6 - Direitos e Garantias Fundamentais.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

A consagração dos direitos fundamentais no topo do ordenamento jurídico coloca a pessoa e sua dignidade em igual nível, superando a ideia absolutista do Estado enquanto um fim em si próprio – também vivenciada no período ditatorial brasileiro.

Pelo contrário, nos termos da Constituição, o Estado e sua organização são meios para promoção do bem-estar da pessoa humana – inclusive com prestações positivas –, não fins em si mesmo, ou meios para outros fins.

A realização dos direitos fundamentais por meio do Estado, portanto, é o único meio de cumprir com um dos fundamentos constitucionais, a dignidade da pessoa humana (Art. 1º, III, CRFB/1988).

O artigo 5º da Constituição abre o capítulo dos direitos fundamentais para tratar dos direitos individuais.

Para isso, foram destinados 76 incisos para detalhar o conteúdo dos direitos à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade. Além disso, há também outros decorrentes do regime jurídico-constitucional e dos tratados internacionais ratificados pelo Brasil (art. 5º, §2º).

Os direitos e garantias fundamentais da Constituição Federal de 1988 são:

- **Direito fundamental à vida**

Quanto ao direito fundamental à vida, destaca-se a proibição constitucional da pena de morte, salvo em caso de guerra declarada pelo Presidente da República e autorizada pelo Congresso Nacional (art. 5º, XLVII, “a”).

Evidentemente, trata-se de pena de morte, não de defesa contra agressões de guerra. Assim, ao apenado deverá ser conferido o devido processo legal, respeitadas todas as garantias processuais-penais dispostas na lei específica.

- **Direito à liberdade**

O direito à liberdade foi minuciosamente trabalhado e bastante ampliado na Constituição cidadã. Trata-se de uma oposição ao período ditatorial anterior e uma declaração certa, feita pelo constituinte, de que não mais se abrirá mão desse ideal tão caro. Nesse contexto, foram garantidas:

a. a liberdade de pensamento e de expressão artística, intelectual ou de comunicação, inclusive para respostas (art. 5º, IV, V e IX);

b. a liberdade de consciência e religião (art. 5º, VI e VIII);

c. a liberdade de ofício ou profissão, desde que atendidas as qualificações profissionais (art. 5º XIII);

d. a liberdade de locomoção em tempos de paz (art. 5º, XV);

e. direito de reunião pública pacífica, para manifestações políticas (art. 5º, XVI);

f. liberdade de criar associações para representação de interesses específicos na sociedade (art. 5º, XVII).

- **Direito à igualdade**

Já as garantias relativas à igualdade afastam quaisquer discriminações negativas em razão de origem, raça, gênero, cor, idade ou outra (art. 3º, IV e art. 5º, I).

Trata-se de uma igualdade não apenas formal, mas também material, exigindo que o Poder Público promova ações para reduzir critérios de desigualdade, inclusive com políticas públicas com discriminação positiva para determinados segmentos positivos.

- **Direito à segurança**

O direito à segurança previsto no caput do art. 5º não deve ser confundido com aquele de mesmo nome previsto nos direitos sociais, elucidado adiante.

Enquanto direito individual, a norma cuida da segurança jurídica, não de segurança policial. Desse modo, o princípio da legalidade é tido como um direito fundamental de todos os indivíduos no território brasileiro (art. 5º, II). Igualmente, são protegidos o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito, bem como a irretroatividade relativa da norma penal, sendo vedado o tribunal de exceção (todos estes são citados no art. 5º, parágrafos XXXVI; XXXIX e XL; XXXVII).

- **Direito à propriedade**

Finalmente, a propriedade privada também foi alçada ao grau de direito fundamental, desde que cumpra a função social, nos moldes dos art. 5º, XXII e XXIII. Não cumprindo a exigência, poderá ocorrer a desapropriação, respeitando-se sempre o procedimento disciplinado em lei, atendendo às particularidades e uso da propriedade.

O direito à propriedade ainda é estendido ao direito de herança e à propriedade intelectual, industrial, artística ou qualquer outra espécie de direito passível de titularidade. Afinal, tanto bens corpóreos quanto incorpóreos são passíveis de integrar o patrimônio da pessoa.

2.3.1 Características

- **Universalidade** (É dizer que todos os brasileiros e estrangeiros em trânsito no Brasil são titulares dos direitos previstos na Constituição, indistintamente. Por universalidade, não se pode entender que as garantias individuais se aplicam para além das fronteiras geográficas, mas apenas que não se fará qualquer distinção ba-

seada em: origem; raça; sexo; idade; orientação sexual; ou qualquer outra forma de discriminação).

- **Multifuncionalidade** (Talvez a característica mais importante, pois os direitos fundamentais são compostos por um feixe de posições jurídicas distintas. Toda disposição de Direito Fundamental (texto da constituição) possui em si todas as dimensões do Direito Subjetivo).

Assim, quando se lê que é garantido o direito à vida, não se está apenas dizendo que é proibido ao Estado matar (dimensão negativa). Mas, também que o Estado deve agir ativamente para otimizar a vida (dimensão positiva-prestacional), bem como garantir que os demais indivíduos não atentem contra a vida entre si (dimensão de respeito). Por isso, dentro de um único inciso, existem inúmeras normas.

- **Imprescritibilidade** (As pretensões decorrentes da violação de direito fundamental são imprescritíveis. Isso quer dizer que um atentado contra a liberdade de associação não poderá ser extinto pela passagem do tempo).

Os cidadãos que sofreram uma restrição indevida do direito poderão, sempre, ingressar com ações para a devida reparação.

- **Complementaridade** (A constituição deve ser lida e interpretada como um todo, e não, como uma colcha de retalhos. Dessa forma, a extensão de determinado direito é complementada por demais conexos. Observem os incisos XXII e XXIII do art. 5º da Constituição).

O primeiro diz que a propriedade é um direito fundamental; o segundo determina que a propriedade

atenderá a sua função social. Através da característica de complementaridade, deduz-se que apenas a propriedade funcionalizada é um direito fundamental.

A explicação da função da propriedade, por sua vez, está disposta nos art. 182 e 184 da Constituição, novamente servindo como interpretação sistêmica.

- **Indisponibilidade** (É dizer que os direitos fundamentais não possuem natureza patrimonial. Portanto, não podem ser transferidos ou negociados).

- **Irrenunciabilidade** (Bastante próxima da ideia de indisponibilidade, a característica de irrenunciabilidade se refere à impossibilidade de qualquer um abrir mão, renunciar à titularidade do direito).

Isso não significa que o exercício do direito é obrigatório. Ou seja, o sujeito poderá se manter inerte face à violação do direito à intimidade – mas isso não significa renúncia definitiva ao direito.

- **Vedação ao retrocesso** (Decorre diretamente do texto constitucional, uma vez que o art. 60, §4º, IV, prescreve que não haverá proposta de emenda à constituição “tendente a abolir os direitos e garantias individuais”).

Discussão pertinente diz respeito ao limite da vedação, visto que, para alguns, os direitos sociais não estariam abarcados na ideia de garantias individuais. Porém, a questão foi superada pelo estudo de Daniel Wunder Hachem, ao considerar que todos os direitos sociais possuem dimensões subjetivas e são desfrutados individualmente.

- **Efetividade** (A Constituição de 1988 possui inúmeras normas programáticas. Ou seja, diversos dispositivos cuja efetividade ficou postergada para um evento futuro. Isso ocorreu porque, à época de sua promulgação, nem tudo era possível de ser realizado).

Exemplo de norma programática é tributação de grandes fortunas, prevista no art. 153, inciso VII, mas que ainda não se concretizou. Porém, com os direitos fundamentais a história é outra. O próprio artigo art. 5º, §1º, determina que “as notas definidoras dos direitos fundamentais têm aplicabilidade imediata”.

Contudo, é fato que muitos direitos fundamentais permanecem sem efetividade plena. Como o caso da moradia, ainda um privilégio no cenário nacional.

Frente a essa dificuldade material, sustenta-se que dentro da multiplicidade dos direitos fundamentais há um núcleo de efetividade imediata, e outras posições que irão se complementando com o tempo.

Por exemplo, no caso do direito à moradia, o Estado permanece inerte na realização de uma reforma agrária (ocorrida em países desenvolvidos no Século XIX), mas garante uma dimensão de respeito e segurança para aqueles que já desfrutam do direito.

- **Limitabilidade** (Apesar de os direitos fundamentais ocuparem o grau máximo na hierarquia normativa, ainda assim não são absolutos. Mesmo as garantias mais básicas, como o direito à vida, encontram limitações internas e externas).

Limites internos são o máximo de extensão que o direito pode chegar em face de si mesmo, abstratamente

considerado. Por sua vez, limites externos se manifestam no caso concreto, diante de uma situação de conflito entre diferentes normas constitucionais.

A exemplo do direito à vida, seu limite interno está inserto no art. 5º, XLVII, alínea “a”, onde se veda a pena de morte, exceto nos casos de guerra declarada. Isto significa que, na calamidade política, o Estado poderá condenar à morte, inclusive os brasileiros.

É preciso, contudo, que seja respeitado o devido processo legal – limitação externa ao direito posto.

Nada obstante, a matriz protetiva dos direitos fundamentais salienta que, diferentemente dos direitos humanos que se estendem a toda a humanidade, aqueles são direitos históricos. Ou seja, nascem em determinadas circunstâncias peculiares.

Em suma, o que parece fundamental em um período histórico e em certa civilização não é fundamental em outras épocas e culturas.

Tendo isso em vista, constata-se que os direitos e garantias fundamentais não podem ser considerados absolutos. Pelo contrário, todos são passíveis de relativização, já que direitos fundamentais podem entrar em conflito entre si.

2.3.2 A limitação e relativização dos direitos absolutos

Para exemplificar esse tema, pode-se abordar o caso do direito à vida (art. 5º, caput), o qual é relativizado pela

possibilidade de pena de morte em caso de guerra declarada (art. 5º, XLVII); ou o direito à liberdade de comunicação (art. 5º, IX) em face da inviolabilidade da vida privada (art. 5º, X), cenário bastante comum entre paparazzi.

De fato, havendo limitação ou relativização de um direito fundamental, deve ser respeitada a regra da proporcionalidade, subdividido em adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito.

A limitação dos direitos fundamentais deve ser adequada para produzir a tutela ao bem jurídico pelo qual foi efetuada, bem como deve guardar a devida relação com o peso e significado do direito fundamental.

Além disso, o Supremo Tribunal Federal também entende que os direitos e garantias fundamentais não possuem caráter absoluto.

Por ocasião do julgamento do RMS 23.452/RJ, o Ministro Celso de Mello pontuou que o estatuto constitucional das liberdades públicas, ao delinear o regime jurídico a que estas estão sujeitas, permite que sobre elas incidam limitações de ordem jurídicas.

Por um lado, são destinados a proteger a integridade do interesse social e, por outro, a assegurar a coexistência harmoniosa das liberdades, considerando que nenhum direito ou garantia pode ser exercido em detrimento da ordem pública ou com desrespeito aos direitos e garantias de terceiros.

Os direitos e garantias fundamentais são normas consagradas pela Constituição para efetivar e promover a dignidade da pessoa humana. Apesar de se dividirem

com base nas fases do constitucionalismo, critério meramente didático, reúnem características em comum.

Justamente por ocuparem o topo do ordenamento jurídico, toda e qualquer regra infraconstitucional que limite, restrinja ou se oponha a este rol fundamental será tida por antijurídica. Ademais, os direitos e garantias fundamentais têm aplicabilidade imediata, ainda que sua eficácia plena dependa de planejamento de políticas públicas.

Isso não significa, contudo, que sejam absolutos. Os direitos e as garantias fundamentais encontram limites internos à própria Constituição e podem, no caso concreto, ser sopesados com outros direitos fundamentais, respeitada a proporcionalidade.

O apelido carinhoso da Constituição Cidadã decorre de seu zelo pelos direitos e garantias fundamentais, pressuposto lógico de toda cidadania. O desenho constitucional afastou a ideia de um Estado como um fim em si mesmo, e elevou a condição da pessoa humana à dignidade a que ela tem direito. É dizer, portanto, que os direitos e garantias fundamentais são a marca do Estado de Direito.

As características dos direitos fundamentais é um tema doutrinário, assim dá ensejo a muitas discussões jurídicas. Há um rol enumerativo das características, mas nunca deixando de existir divergências entre as teses dogmáticas apresentadas.

2.4 Organização do Estado

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil

compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

República e União não são sinônimas. A União é pessoa jurídica de Direito Público interno com capacidade política, possuindo apenas autonomia. A República Federativa do Brasil é que é soberana, pessoa jurídica de direito público internacional ou externo.

Somente o Estado brasileiro (a República Federativa do Brasil), reconhecido como pessoa jurídica de direito público internacional, possui soberania. Já a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios possuem apenas autonomia política.

Para Celso Bastos, soberania é atributo que se confere ao poder do Estado em virtude de ser juridicamente ilimitado. Já autonomia é margem de discricção de que uma pessoa goza para decidir sobre seus negócios.

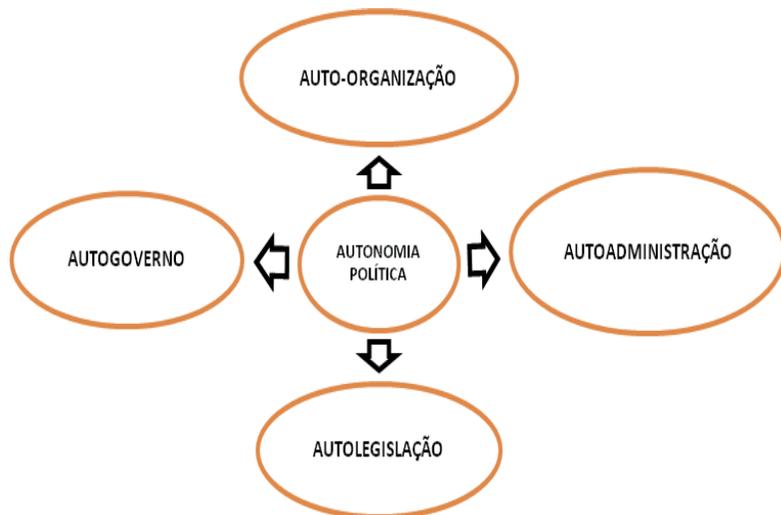
A Constituição define a República sob dois ângulos. Sob o aspecto territorial, ou físico, a República é composta dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios (art. 1º, da CF/88). Já sob o aspecto político-administrativo, ou institucional, ou jurídico, tem ela quatro partes componentes: a União, os Estados (Estados Federados), o Distrito Federal e os Municípios, que formam o Estado Federal, encontrando-se no mesmo patamar hierárquico.

São entes federativos com capacidade de autolegislação (capacidade das entidades políticas (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) de criarem normas jurídicas gerais e abstratas); de autogoverno (capacidade das entidades federativas -União, Estados, Distrito Federal e Municípios - de estruturarem os Poderes

Executivo, Legislativo e Judiciário); autoadministração (capacidade das entidades federativas de administrar a coisa pública sob sua gestão, especialmente servidores e bens); e auto-organização (capacidade das entidades federativas de se auto-organizarem por meio das constituições e leis orgânicas).

A União se auto-organiza pela Constituição Federal; os vinte e seis Estados se auto-organizam por suas Constituições Estaduais; o Distrito Federal se auto-organiza por sua Lei Orgânica; e os mais de cinco mil Municípios se auto-organizam por suas Leis Orgânicas.

Figura 7 - Autonomia política.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Por fim, Manoel Gonçalves Ferreira Filho fala em uma tríplice estrutura do Estado brasileiro, considerando que no Brasil existem três ordens, que são: a da União (ordem central), a dos Estados (ordens regionais) e a dos Municípios (ordens locais).

Sobre o Distrito Federal, a Constituição Federal de 1988 (art. 32), reza que:

O Distrito Federal, vedada sua divisão em Municípios, reger-se-ão por lei orgânica, votada em dois turnos com interstício mínimo de dez dias, a aprovada por dois terços da Câmara Legislativa, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição.

Sobre os Estados Federados, o art. 25, caput, da CF/88, determina que *“Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição”*.

Sobre os Municípios, a Constituição Federal de 1988 (art. 29, caput), reza que:

O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta Constituição, na Constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos: (...).

2.4.1 Importante destacar também as vedações constitucionais aos entes federados

Segundo o art. 19, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

1. Estabelecer cultos religiosos ou igrejas, subvencioná-los, embaraçar-lhes o funcionamento ou manter com eles ou seus representantes relações de dependência ou aliança, ressalvada, na forma da lei, a colaboração de

interesse público. Isso se dá pela laicidade do Estado brasileiro, que não adota nenhuma religião oficial;

2. Recusar fé aos documentos públicos;

3. Criar distinções entre brasileiros ou preferências entre si. À luz desta vedação, o STF não tem admitido que haja preferência em licitações a produtos de empresas situadas em determinada região, tampouco que se dê preferência em concurso público a pessoas nascidas em determinado lugar.

2.5 Organização dos Poderes

O Poder do Estado é uno e indivisível, havendo apenas a tripartição das funções em Executivo, Legislativo e Judiciário para que haja uma especialidade no desenvolvimento de cada função, com independência e Harmonia, nos termos do art. 2º da Constituição Federal, combinado com o inciso II, do § 4º do art. 60 da Carta Magna (cláusula pétrea).

No intuito da preservação do controle e da organização Estatal, criou-se a Tripartição de Poderes tornando-se assim, o Brasil um Estado Democrático de Direito.

O filósofo Aristóteles, em sua obra “A Política”, foi um dos pioneiros e dos mais importantes a discorrer sobre a teoria da Tripartição dos Poderes, dando os primeiros passos para a criação destas divisões.

Também o filósofo Montesquieu, em sua obra “O Espírito das Leis”, faz a menção a três espécies de governo, que foram denominados como: Republicano (aquele em

que o povo, como um todo, ou somente uma parcela do povo, possui o poder soberano), Monárquico (aquele em que um só governa, mas de acordo com leis fixas e estabelecidas) e Despótico (uma só pessoa, sem obedecer a leis e regras, realiza tudo por sua vontade e seus caprichos).

Enquanto Aristóteles alegava que o Poder devia estar concentrado na mão de uma única pessoa, Montesquieu acreditava que o Poder poderia e precisava ser dividido em funções, e que tais funções deveriam ser exercidas por órgãos distintos, atuando cada órgão de forma independente e autônoma, e cada função com o seu respectivo Poder.

Montesquieu foi além e inovou quando descreveu que tais funções estariam intimamente conectadas a três órgãos distintos, autônomos e independentes entre si. Cada função corresponderia a um órgão, não mais se concentrando nas mãos únicas do soberano. Tal teoria surge em contraposição ao absolutismo, servindo de base estrutural para o desenvolvimento de diversos movimentos como as revoluções americana e francesa, consagrando-se na Declaração Francesa dos Direitos do Homem e do Cidadão.

Assim, cada órgão exerceria somente a função que fosse típica, não mais sendo permitido a um único órgão legislar, aplicar a lei e julgar, de modo unilateral, como se percebia no absolutismo, surgindo, assim, o que se denominou teoria dos freios e contrapesos.

O artigo 2º da CF consolida essa teoria quando diz que: “são poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o legislativo, o executivo e o judiciário”.

Esse modelo de separação dos poderes ou funções do Estado é fruto da teoria política de Montesquieu.

Obs.: (O neoconstitucionalismo trata de funções e não de poderes, porque o poder é uno e indivisível, o que são divisíveis são suas funções).

No seu tratado “O Espírito das Leis”, publicado em 1748, ele já constatava que todo aquele que é investido no poder tende a dele abusar e, com base nessa experiência, criou um modelo que vai além da separação de poderes, estabelecendo uma combinação de poderes ou funções.

A harmonia entre os poderes é constatada pelas normas de cortesia no trato recíproco e no respeito às prerrogativas e faculdades a que esses poderes, mutuamente têm direito (uma vez que possuem autonomia político-administrativa).

No entanto, essa divisão de funções entre os órgãos do poder e a dependência que eles possuem, não são absolutas e muitas vezes não são claras. Há interferências e vicissitudes que impõem o estabelecimento de um sistema de freios e contrapesos, a fim de estabelecer um equilíbrio necessário para alcançar o bem da coletividade e que seja indispensável para evitar o arbítrio.

Segundo Montesquieu, o sistema de freios e contrapesos se faz necessário, porque: *“Quem formula as leis não pode ser responsável pela sua execução, e quem é responsável pela sua execução não pode ser responsável por decidir se essas leis são constitucionais ou não”*.

A própria Carta Magna estabeleceu a separação dos poderes como cláusula pétrea e estabeleceu toda uma estrutura institucional para garantir a independência entre eles, com pinceladas de atribuições de controle recíproco. Por esse motivo, a separação dos poderes e a independência que possuem não impedem o controle de atos do Legislativo e do Executivo pelo Judiciário.

A separação dos poderes é, no Brasil, o fundamento do Estado Constitucional Democrático de Direito, no qual cada um dos integrantes dos três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário) deve observar sua função frente a um propósito social.

Todo esse sistema pode ser exemplificado pelo processo de tramitação dos projetos de lei. Para uma lei federal ser aprovada, é preciso maioria de votos nas duas Casas Legislativas (Câmara e Senado). Se o Congresso legisse sozinho, ele poderia tornar-se um órgão soberano, seria o órgão mais influente de todos. Para evitar que o poder do Congresso seja excessivo, existe também a figura do veto. O Poder Executivo pode vetar as leis que venham do Poder Legislativo.

O Congresso Nacional ainda pode manifestar-se sobre o veto presidencial. Mas, para reverter a decisão do presidente da República, precisa de dois terços dos votos na Câmara e no Senado. Se o presidente ainda entender que aquela legislação é inadequada, ele pode levá-la para as cortes superiores, e o próprio Supremo Tribunal Federal decidirá se a lei extrapolou o poder ou não. Essa é uma fórmula clássica dos freios e contrapesos.

No pensamento de Montesquieu, cada Poder teria uma função específica como prioridade, ainda que

pudesse exercer, também, funções dos outros poderes dentro de sua própria administração. É por isso que cada poder possui duas funções: uma típica e outra atípica. Por exemplo:

1. Legislativo:

- **Função típica (função legislativa):** legislar e exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial da Administração Pública; Função atípica de natureza executiva: dispor sobre sua organização, provendo cargos, concedendo férias, licenças a servidores etc.;

- **Função atípica de natureza jurisdicional:** o Senado julga o Presidente da República nos crimes de responsabilidade e da mesma forma, a perda do mandato do deputado, em alguns casos, pode ser decidida pelo plenário da Assembleia Legislativa, em sessão pública, por voto secreto e maioria absoluta, mediante provocação da mesa ou de partido político com representação (art. 138 Regimento Interno).

2. Executivo:

- **Função típica:** possui a função administrativa, administra a coisa pública, praticando atos de chefia de Estado e chefia de Governo.

- **Função atípica de natureza legislativa:** o Presidente da República dispõe do direito de sanção e de veto e pode expedir medidas provisórias com força de lei; Função atípica de natureza jurisdicional: o Executivo julga, apreciando defesas e recursos administrativos.

3. Judiciário:

- **Função típica julgar (função jurisdicional):** dizendo o direito no caso concreto e dirimindo os conflitos que lhe são levados, quando da aplicação da lei;
- **Função atípica de natureza legislativa:** elabora o regimento interno de seus Tribunais; Função atípica de natureza executiva: administra a organização, de conformidade com a lei, a sua secretaria e serviços auxiliares, concedendo licenças e férias aos magistrados e serventuários da justiça.

Então, o Sistema de Freios e Contrapesos consiste no controle do poder pelo próprio poder, sendo que cada Poder ou órgão (como prefere a doutrina moderna) teria autonomia para exercer sua função, mas seria controlado pelos outros poderes. Isso serviria para evitar que houvesse abusos no exercício do poder por qualquer dos Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário). Desta forma, embora cada poder seja independente e autônomo, deve trabalhar em harmonia com os demais Poderes.

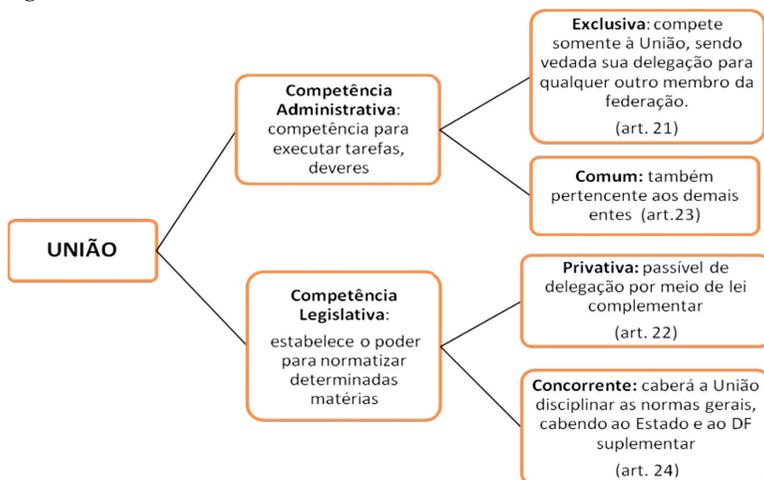
2.6 Competências Constitucionais

José Afonso da Silva conceitua competência, como “... faculdade juridicamente atribuída a uma entidade, órgão ou agente do Poder Público para emitir decisões. Competências são as diversas modalidades de poder de que se servem os órgãos ou entidades estatais para realizar suas funções”.

O ordenamento constitucional adotou o princípio da preponderância dos interesses, em que as matérias de in-

teresse nacional são de competência da União; matérias de interesse regional, de competência dos Estados, e matérias de interesse local, de competência do Município. O Distrito Federal, conforme art. 32, §1º da Constituição Federal de 1988, acumula matérias de interesse regional e local.

Figura 8 - União.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

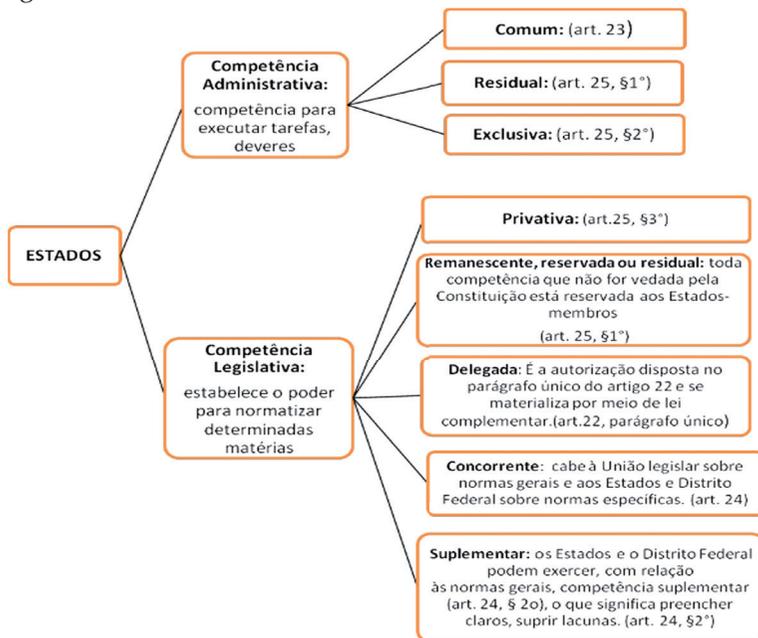
Acerca da competência concorrente, caso a União não estabeleça as normas gerais, os Estados e o Distrito Federal poderão exercer a competência legislativa plena, para atender a suas peculiaridades (art. 24, §3º).

A posterior edição de normas gerais pela União suspende a eficácia da lei estadual, no que for contrária àquela (art. 24, §4º).

Quando editada as normas gerais pela União, os Estados e o Distrito Federal poderão suplementá-las com base nas peculiaridades regionais de cada ente (art. 24, §2º). "Art. 22, parágrafo único: "Parágrafo único. Lei complementar po-

derá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.”

Figura 9 - Estados.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Figura 10 - Municípios.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

Como visto, o artigo 24 refere-se apenas à União, Estados e ao Distrito Federal, não incluindo nesse elenco a figura do Município, admitindo a competência suplementar apenas em relação aos Estados. No entanto, o art. 30, II, supriu a omissão do art. 24 ao admitir a competência legislativa suplementar da legislação federal e estadual, naquilo que couber, ou seja, dentro dos assuntos de interesse local.

Art. 30. Compete aos Municípios:

I - legislar sobre assuntos de interesse local;

II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;

V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;

VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;

(...)

Destaca-se nesse ponto o inciso VI ao definir que compete aos municípios como "manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental".

Não obstante, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação definiu que incumbe aos municípios oferecer prioritariamente o ensino fundamental, limitando-se a atuar em outros níveis somente quando atender plenamente as necessidades de sua área de competência.

Art. 11. Os Municípios incumbir-se-ão de:

(...)

V - oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento do ensino.

VI - assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Parágrafo único. Os Municípios poderão optar, ainda, por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica.

VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;

VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;

IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

§ 1º - O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana.

O que é interesse local? A Constituição Federal não diz e não elenca os assuntos de interesse local de competência do ente municipal. Deverão, portanto, ser identificados caso a caso, a partir da aplicação do princípio da predominância de interesse.

2.7 Aplicabilidade das Normas Constitucionais

A aplicabilidade das normas constitucionais é a capacidade e a potencialidade de uma norma da Constituição produzir os efeitos jurídicos esperados. Ou seja, é a força que ela tem para fazer cumprir o que ela diz.

Vale destacar que todas as normas constitucionais possuem eficácia. O que ocorre é que elas possuem graus diferenciados de aplicabilidade.

Assim, as normas se dividem, quanto ao grau de aplicabilidade, em:

1. Normas constitucionais de eficácia plena: São aquelas normas da Constituição que possuem eficácia

direta, imediata e integral. São normas que por si só bastam, não dependem da elaboração de outras normas para produzir seus efeitos, basta a simples previsão na Constituição para ter força de garantir direitos e impor deveres. São de eficácia plena as normas constitucionais que, dentre outras, contenham vedações, não designem órgãos ou autoridades especiais para execução da norma, não indiquem processos especiais para sua execução, não exijam a elaboração de outras normas para completar o sentido (Ex.: Forma Federativa/ Bens da União/ Art. 5º, II, III, XI).

2. Normas constitucionais de eficácia contida: Também são normas que possuem aplicabilidade direta, imediata, porém, reduzida. Ou seja, podem ter seus efeitos restringidos por outras normas, princípios e legislação infraconstitucional (Ex.: Art. 5º, VII, XIII, XV).

3. Normas constitucionais de eficácia limitada: São as normas que possuem eficácia indireta, mediata e reduzida. Quer dizer, são aquelas que precisam de outras normas para produzir seus efeitos. A mera previsão na Constituição não é suficiente para impor ou garantir o direito, necessitando, assim, de uma norma infraconstitucional para regulamentar a mesma (Ex.: Art. 37, VII, CF/88).

Apesar de tais normas de eficácia limitada necessitarem de legislação posterior, elas possuem, no mínimo, força de afastar leis/normas contrárias a ela.

2.8 Controle e Constitucionalidade das Normas

A Constituição é o documento mais importante do Estado, pois é nele que se organizam seus elementos estruturais. Em razão de criar o Estado, a Constituição da República encontra-se no ápice da pirâmide normativa, devendo todas as leis e atos normativos serem compatíveis com ela.

Tendo em vista que a Constituição se encontra no topo da hierarquia das normas, as demais leis e atos normativos devem obediência a ela em razão de a Constituição ser o seu fundamento de validade.

Assim, a Constituição de um Estado é a norma suprema, ou seja, fundamental, pois é nela que se busca o fundamento de validade de todas as normas existentes no ordenamento jurídico. Neste sentido é a manifestação de Ricardo Rodrigues Gama:

Existe uma hierarquia das leis, onde a constituição ocupa o posto mais elevado, ficando as demais leis dela dependentes. Esta dependência é a submissão, ou seja, todas as leis não podem afrontar a Constituição. Existindo confronto entre a lei e a Constituição, esta tem prevalência, e aquela não tem validade.

E também a posição de Regina Maria Macedo Nery Ferrari: “Levando em consideração a hierarquia das normas jurídicas, a necessidade de sua adequação à norma hierarquicamente superior, podemos concluir que toda norma que não estiver de acordo com a Constituição é inválida”.

Este fenômeno no qual as leis e atos normativos infraconstitucionais devem obediência à Constituição Fede-

ral chama-se Princípio da Supremacia da Constituição, significando que a Constituição Federal se encontra no posto mais elevado do sistema jurídico do país conferindo validade a todos os poderes estatais, ou seja, é a lei superior do Estado.

O controle de constitucionalidade é a verificação da adequação de um ato jurídico à Constituição, é o exame da adequação das normas à Constituição de maneira a oferecer harmonia e unidade a todo sistema, e, para que este controle exista, necessário se faz a existência de uma Constituição rígida.

A rigidez constitucional decorre do fato de que, para que sejam alteradas as normas da Constituição, é necessário um processo mais difícil, marcado pela exigência de um quorum mais elevado.

Sem a rigidez, as normas constitucionais estariam na mesma linha das demais, e não existindo a correspondente obediência, não teria sentido falar-se em controle de constitucionalidade. Então, o controle de constitucionalidade, só existe nas constituições dos Estados em que ela seja do tipo rígida. Neste sentido, o conceito de Pedro Lenza:

Uma constituição rígida é aquela que possui um processo de alteração mais dificultoso, mais árduo, mais solene do que o processo legislativo de alteração das normas não constitucionais. A CF brasileira é rígida, diante das regras procedimentais solenes de alteração previstas em seu art. 60.

2.8.1 Formas de Inconstitucionalidade

Busca-se saber quando uma norma infraconstitucional padecerá do vício de inconstitucionalidade. De forma genérica, a inconstitucionalidade será analisada em caso de afronta à Constituição.

a. Vício Formal

Os vícios formais atingem somente o ato normativo considerado, sem atingir o seu conteúdo, traduzindo um defeito de formação do ato normativo, referente aos pressupostos e procedimentos relativos à formação da lei, seja no sentido da inobservância de princípio de ordem técnica ou pelo procedimento ou violação de regras de competência.

A inconstitucionalidade formal ocorre quando uma norma jurídica é elaborada em desconformidade com o procedimento legislativo estabelecido na Constituição, ou quando não observa as regras de competência. Pode ser por inconstitucionalidade formal, por violação do processo legislativo, ocasionada por vício formal subjetivo (vício na fase de iniciativa) e por vício formal objetivo (demais fases).

Algumas leis são de iniciativa exclusiva de alguma autoridade e se em alguma hipótese esta lei for tomada por iniciativa de outra pessoa senão aquela que tem legitimidade para isso se estará diante do vício formal subjetivo, gerando uma lei inconstitucional.

Assim demonstra o exemplo de Pedro Lenza: “*O vício formal subjetivo verifica-se na fase de iniciativa*”. Significa

que algumas leis são de iniciativa exclusiva (reservada) do Presidente da República, como as que fixam ou modificam os efetivos das Forças Armadas, conforme art. 61 da CF/88. Iniciativa privativa, ou melhor, exclusiva ou reservada, significa, no exemplo, ser o Presidente da República o único responsável para deflagrar, dar início ao processo legislativo da referida matéria, Em hipótese contrária (ex.: um deputado federal dando início), restará configurado um vício formal subjetivo e a lei será considerada inconstitucional.

Já o vício formal objetivo será assim designado quando este vício for verificado nas demais fases do processo legislativo, posteriores à fase de iniciativa. Como exemplo, Pedro Lenza discorre que “uma lei complementar sendo votada por quorum de maioria relativa. Existe um vício formal objetivo, na medida em que a lei complementar, por força do art. 69 da CF/88, deveria ser aprovada por maioria absoluta”.

b. Vício Material

Caracteriza-se a inconstitucionalidade material quando uma norma jurídica é elaborada em desacordo com o conteúdo material consagrado na lei fundamental, ou seja, a norma constitucional agasalha um conteúdo que é desrespeitado pelo legislador ordinário.

Os vícios materiais originam-se de um conflito de regras ou princípios estabelecidos na Constituição e dizem respeito ao próprio conteúdo ou ao aspecto substantivo do ato.

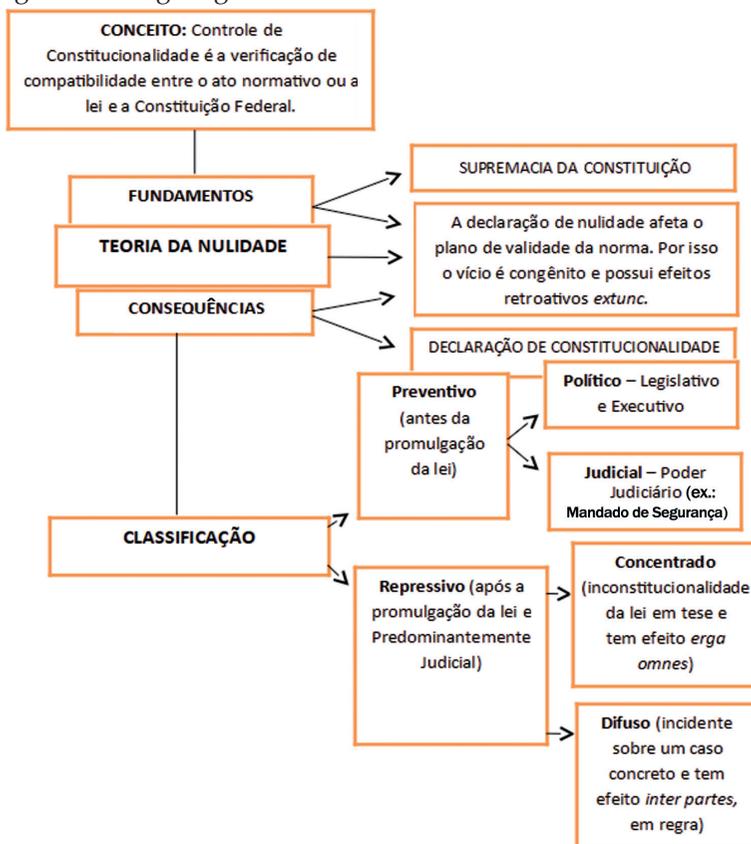
Quando a lei ou ato normativo afronta alguma matéria da Lei Maior, ou seja, se o conteúdo estiver em desacordo

com a Constituição, haverá um vício material, devendo ser declarado inconstitucional. Este vício, diz respeito à matéria do ato normativo.

De outra parte, o desembargador Kildare considera que este controle pode transformar o Judiciário num superpoder, pois a interpretação constitucional levaria a vontade do Juiz a substituir a vontade do legislador ou governo, com violação do princípio da separação dos poderes.

A inconstitucionalidade material abrange não só o contraste direto do ato legislativo como parâmetro constitucional, como também a aferição do desvio de poder ou do excesso de poder legislativo. E este se constitui um dos mais tormentosos temas do controle de constitucionalidade hodierno, pois afere a compatibilidade da lei com os fins constitucionalmente previstos, consagrando assim o princípio da proporcionalidade, ou seja, a apreciação da necessidade e a adequação da providência legislativa.

Figura 11 - Organograma do conceito.



Fonte: CTLegis da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará.

2.9 Atos Normativos na Constituição Federal de 1988

Vimos que o poder normativo do Estado e suas normas jurídicas foram se desdobrando em níveis de normatização, correspondentes a diferentes espécies e processos de atuação normativa do poder soberano, fazendo surgir entre elas uma hierarquia normativa.

Em Estados dotados de constituição escrita, como o Brasil, o poder normativo soberano pode ser discernido em três níveis básicos: o nível constituinte, o nível legislativo, o nível regulamentar.

Na linguagem técnica jurídica, “leis” são todas as espécies de normas primárias produzidas no nível legislativo, intermediário entre o nível constituinte e o regulamentar, do mesmo modo que se pode chamar de “regulamentos” as espécies produzidas no nível regulamentar.

O “processo legislativo” se aplica somente a certas categorias de normas: as normas primárias. É o processo pelo qual as espécies normativas primárias são postas e integradas no direito positivo.

As emendas constitucionais, embora incluídas no rol do artigo 59 da Constituição Federal, são produzidas pelo poder constituinte reformador, por “processo constituinte” e não por processo legislativo. Tecnicamente devem ser excluídas do processo legislativo, mesmo que sejam produzidas pelos mesmos órgãos e pessoas que exercem o poder legislativo, porque são normas constitucionais produzidas por atuação do poder constituinte derivado reformador.

O termo “lei” possui um sentido jurídico bem estrito, dando-se essa denominação somente às leis complementares e às leis ordinárias e, por decorrência, às leis delegadas e às medidas provisórias, que constituem formas de exercício do Poder Legislativo ordinário pelo chefe do Poder Executivo (no final do processo legislativo, as leis delegadas e as medidas provisórias, trans-

formam-se em leis ordinárias, quer seja como produto de uma delegação legislativa do Congresso Nacional ao Presidente da República, quer seja como produto da conversão em lei pelo Congresso Nacional da medida provisoriamente adota pelo Presidente da República).

Os atos normativos previstos na CF de 1988 são:

- **Emenda Constitucional**

As emendas à Constituição estão relacionadas ao Poder Constituinte Derivado Reformador, o qual está sujeito a limites expressos e implícitos.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

§ 1º A Constituição não poderá ser emendada na vigência de intervenção federal, de estado de defesa ou de estado de sítio.

§ 2º A proposta será discutida e votada em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, considerando-se aprovada se obtiver, em ambos, três quintos dos votos dos respectivos membros.

§ 3º A emenda à Constituição será promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, com o respectivo número de ordem.

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

§ 5º A matéria constante de proposta de emenda rejeitada ou havida por prejudicada não pode ser objeto de nova proposta na mesma sessão legislativa.

- **Lei Complementar**

As leis complementares possuem uma reserva legislativa, ou seja, há certas matérias que só podem ser tratadas por meio de lei complementar (Ex.: art.18, §2.º, art. 37, XIX, art. 79, parágrafo único).

É a espécie reservada para tratar de assuntos de grande relevância. Os legitimados para a sua proposição são os mesmos autorizados a propor as leis ordinárias. Elas também se submetem ao procedimento legislativo comum, destacando-se pelo quórum de aprovação por maioria absoluta, que exige mais da metade dos seus integrantes em um número fixo, determinado, certo.

- **Lei Ordinária**

É a espécie mais conhecida e mais comum de atos normativos. Quando a Constituição prevê que algum assunto deve ser regulado por meio de lei, ele está tratando da Lei Ordinária. O processo legislativo para a criação de uma Lei Ordinária é o chamado procedimento comum, enquanto os demais procedimentos são os especiais.

As leis ordinárias possuem uma ampla relação de legitimados e podem ser propostas por vários órgãos e agentes políticos, bem como pelos cidadãos, por meio da iniciativa popular.

As leis ordinárias não possuem matéria reservada e sim matérias residuais, ou seja, aquelas que não foram:

1. Reservadas à lei complementar;
2. De competência exclusiva do Congresso Nacional (art. 49);
3. De competência privativa da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal (arts. 51 e 52);
4. Emenda constitucional (art. 60).

Possuem quórum de aprovação por maioria simples ou relativa, exige mais da metade dos integrantes presentes no dia da votação, ou seja, é um número mutável, variável.

Art. 47. Salvo disposição constitucional em contrário, as deliberações de cada Casa e de suas Comissões serão tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta de seus membros.

- **Lei Delegada**

O Congresso Nacional delegará, mediante Resolução, o direito de legislar ao Presidente da República.

Não poderão ser objetos da Lei Delegada os atos de competência exclusiva do Congresso Nacional, os de competência privativa da Câmara dos Deputados ou do

Senado Federal, a matéria reservada à lei complementar, nem a legislação sobre:

- organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;
- nacionalidade, cidadania, direitos individuais, políticos e eleitorais;
- planos plurianuais, diretrizes orçamentárias e orçamentos.

Uma vez exorbitados os poderes concedidos ao Presidente da República, o Congresso Nacional poderá sustar os efeitos da Lei Delegada.

- **Medida Provisória**

É a espécie normativa privativa do Presidente da República que possui força de lei, devendo ser observados os pressupostos constitucionais de relevância e urgência, sob pena de inconstitucionalidade.

Após a edição pelo Presidente da República, a Medida Provisória é submetida à Câmara dos Deputados e posteriormente ao Senado Federal.

Ainda que não tenha uma prévia análise do Poder Legislativo, a Medida Provisória possuirá de imediato, força de lei, fazendo com que todos os cidadãos devam cumpri-la.

Uma vez apresentada, a Medida seguirá o mesmo rito do processo legislativo, isto é, funcionará como um “Projeto de Lei”, pois a ideia é convertê-la em Lei.

No controle de constitucionalidade, o Poder Judiciário apenas poderá decretar a inconstitucionalidade de uma Medida Provisória em casos específicos, somente quanto ao mérito dos requisitos de relevância e urgência, em que a ausência desses pressupostos seja evidente.

As medidas provisórias possuem um prazo de validade de 60 dias, podendo ser prorrogado por mais 60 dias. Vale pontuar que esse prazo fica suspenso durante os períodos de recesso do Congresso Nacional.

Após o transcurso do prazo de 45 dias em vigor, a medida provisória entra em regime de urgência, ou seja, ficam suspensas todas as pautas de deliberação da Casa Legislativa, fazendo com que os parlamentares apreciem a Medida.

Caso o Congresso Nacional não delibere acerca da conversão da Medida Provisória em Lei transcorridos os 60 dias, ela perderá os seus efeitos normativos. Uma vez rejeitada ou finalizada a sua vigência, a Medida Provisória não poderá ser reeditada na mesma Sessão Legislativa.

Importante destacar que o Presidente da República não possui liberdade absoluta para legislar, isto é, certas matérias não podem ser alteradas ou criadas por meio de Medida Provisória:

Art. 62. (...)

§1º - É vedada a edição de medidas provisórias sobre matéria:

I - relativa a:

a) nacionalidade, cidadania, direitos políticos, partidos políticos e direito eleitoral;

b) direito penal, processual penal e processual civil;

c) organização do Poder Judiciário e do Ministério Público, a carreira e a garantia de seus membros;

d) planos plurianuais, diretrizes orçamentárias, orçamento e créditos adicionais e suplementares, ressalvado o previsto no art. 167, § 3º;

II - que vise à detenção ou sequestro de bens, de poupança popular ou qualquer outro ativo financeiro;

III - reservada a lei complementar;

IV - já disciplinada em projeto de lei aprovado pelo Congresso Nacional e pendente de sanção ou veto do Presidente da República.

• Decreto Legislativo

Para tratar dos assuntos de competência exclusiva do Congresso Nacional, o Decreto Legislativo não depende de aprovação do Presidente da República. O procedimento para sua elaboração encontra-se no regimento interno do Congresso Nacional.

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional;

II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;

III – autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;

IV – aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;

V – sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

VI – mudar temporariamente sua sede;

VII – fixar idêntico subsídio para os Deputados Federais e os Senadores, observado o que dispõem os arts. 37, XI, 39, § 4º, 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I.

Art. 62, § 3º – As medidas provisórias, ressalvado o disposto nos §§ 11 e 12 perderão eficácia, desde a edição, se não forem convertidas em lei no prazo de sessenta dias, prorrogável, nos termos do § 7º, uma vez por igual período, devendo o Congresso Nacional disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas delas decorrentes.

• Resolução

Trata dos assuntos relacionados às competências privativas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. A diferença entre os decretos legislativos e as resoluções editadas pelo Congresso Nacional é que os decretos legislativos produzem efeitos externos ao Legislativo, enquanto as resoluções dizem respeito a assuntos internos.

Art. 68. As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional.

§ 2º A delegação ao Presidente da República terá a forma de resolução do Congresso Nacional, que especificará seu conteúdo e os termos de seu exercício.

Art. 51. Compete privativamente à Câmara dos Deputados:

I - autorizar, por dois terços de seus membros, a instauração de processo contra o Presidente e o Vice-Presidente da República e os Ministros de Estado;

II - proceder à tomada de contas do Presidente da República, quando não apresentadas ao Congresso Nacional dentro de sessenta dias após a abertura da sessão legislativa;

III - elaborar seu regimento interno;

IV - dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

V - eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII.

Art. 52. Compete privativamente ao Senado Federal:

I - processar e julgar o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade, bem como os Ministros de Estado e os Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica nos crimes da mesma natureza conexos com aqueles;

II - processar e julgar os Ministros do Supremo Tribunal Federal, os membros do Conselho Nacional de Justiça e do Conselho

Nacional do Ministério Público, o Procurador-Geral da República e o Advogado-Geral da União nos crimes de responsabilidade;

III – aprovar previamente, por voto secreto, após argüição pública, a escolha de:

a) Magistrados, nos casos estabelecidos nesta Constituição ;

b) Ministros do Tribunal de Contas da União indicados pelo Presidente da República;

c) Governador de Território;

d) Presidente e diretores do banco central;

e) Procurador-Geral da República;

f) titulares de outros cargos que a lei determinar;

IV – aprovar previamente, por voto secreto, após argüição em sessão secreta, a escolha dos chefes de missão diplomática de caráter permanente;

V – autorizar operações externas de natureza financeira, de interesse da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios;

VI – fixar, por proposta do Presidente da República, limites globais para o montante da dívida consolidada da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

VII – dispor sobre limites globais e condições para as operações de crédito externo e interno da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de suas autarquias e demais entidades controladas pelo Poder Público federal;

VIII – dispor sobre limites e condições para a concessão de garantia da União em operações de crédito externo e interno;

IX – estabelecer limites globais e condições para o montante da dívida mobiliária dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

X – suspender a execução, no todo ou em parte, de lei declarada inconstitucional por decisão definitiva do Supremo Tribunal Federal;

XI – aprovar, por maioria absoluta e por voto secreto, a exoneração, de ofício, do Procurador-Geral da República antes do término de seu mandato;

XII – elaborar seu regimento interno;

XIII – dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, e a iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias;

XIV – eleger membros do Conselho da República, nos termos do art. 89, VII;

XV – avaliar periodicamente a funcionalidade do Sistema Tributário Nacional, em sua estrutura e seus componentes, e o desempenho das administrações tributárias da União, dos Estados e do Distrito Federal e dos Municípios.



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

3 NOÇÕES DE LEGÍSTICA

O processo legislativo desempenha papel de grande relevo no Estado Democrático de Direito. Tal é a sua importância, que alguns países têm se preocupado com a qualidade com que as legislações são elaboradas e o impacto que terão na vida prática, seja no cotidiano das pessoas, seja na aplicação pelos juízes, nos litígios.

A elaboração de uma lei para regulamentar determinadas situações não passa apenas pela identificação de uma necessidade e a redação de um texto. O processo é muito mais complexo do que isso.

Todavia, no Brasil, a noção da qualidade da lei ainda é muito pouco difundida ou quase nada, considerando que ela deveria ser adotada não só pelo Congresso Nacional, responsável pela elaboração da legislação federal, mas também pelas Assembleias Legislativas estaduais, pela Câmara Legislativa do Distrito Federal e pelas mais de cinco mil Câmaras Municipais existentes no país.

É cada vez mais desejável a adoção de métodos adequados de identificação de problemas, elaboração de leis ou medidas alternativas, e avaliação dos impactos resultantes de sua adoção.

No constitucionalismo, a lei continua desempenhando importante papel, sendo controlada, porém em sua constitucionalidade, principalmente, sua consonância com os direitos fundamentais.

Não obstante seu controle de forma e conteúdo, ainda assim deve-se buscar maneiras de controlar a qualidade das leis, medindo-se e observando-se se elas

atendem ao escopo para o qual foram criadas e quais as consequências de seu impacto empírico.

No Brasil, o controle de qualidade das leis é ainda uma realidade remota. Os órgãos legislativos brasileiros têm um longo caminho a percorrer no sentido de elaborar, responsabilmente, legislação de qualidade, que tenha condições de eficácia e que responda adequadamente à demanda que legitima o seu surgimento ou regulamentação.

3.1 Conceituação

Segundo a jurista Maria Coeli Simões Pires, a legística ou ciência da legislação pode ser definida nos seguintes termos:

Área de conhecimento que se ocupado do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei.

3.1.1 Legística Formal

Didaticamente foi estabelecida a divisão entre a legística formal e a legística material. A legística formal estuda a redação do ato legislativo propriamente dito, é a redação legal, de forma concisa, coerente, uniforme e clara, a fim de torná-la compreensível e linguisticamente correta.

Essa formalidade baseia-se, essencialmente, na redação, na sistematização e na simplificação da norma, apoiando-se na consolidação, na codificação e na informatização adequada por meio da legimática (a informática a serviço da legística).

3.1.2 Legística Material

A legística material estabelece algumas etapas de estudo a serem seguidas, como planejamento, verificação da necessidade, da utilidade, da efetividade e da harmonização da norma com o ordenamento jurídico vigente e com a avaliação legislativa.

Consiste em um trabalho mais elaborado e analítico. Para isso, antes da decisão de legislar, necessário se faz realizar uma correta descrição do problema e uma clara definição dos objetivos, a fim de se optar pela melhor solução.

Pretende trazer à atividade legislativa as fontes do direito, a legisprudência (justificação da legislação), a ciência da legislação etc.

Por mais que se observe o procedimento formal de elaboração legislativa, não são raras as críticas às instituições legislativas de todo o mundo. A crise do parlamento corresponde também à da lei, posta sistematicamente em crise. A normatividade e a juridicidade da norma devem ser repensadas e ressignificadas à luz do nosso tempo.

A antiga estrutura, exclusivamente centrada no formalismo do rito, ganha um caráter multidisciplinar com a legística material, oferecendo ao legislador uma série de técnicas e ferramentas que possibilitem a criação de leis necessárias e mais adequadas aos fins a que se destinam.

A legística material conta com ferramentas úteis para a elaboração legislativa de qualidade, destacando-se a avaliação legislativa, cujo objetivo é o de antecipar o impacto e a efetividade da norma.

Pretende-se com essa avaliação encontrar elementos da prática social que permitam perceber se certo ato normativo é necessário, que efeito terá ou se cumpriu os objetivos a que se propunha.

Neste caso, dois momentos devem ser examinados: o início e o fim do processo, o que, tecnicamente, se chama, respectivamente, de avaliação *ex ante* (ou prospectiva) e *ex post* (ou retrospectiva), ainda que esse movimento seja considerado cíclico.

O legislativo, embora possua uma tarefa eminentemente política, também é jurídica, e precisa ser pautada em métodos e técnicas que proporcionem avaliar o cumprimento das leis que criam, a fim de que as leis aconteçam no cotidiano das pessoas e a isso chamamos de efetividade de direitos.

3.2 Princípios da Legística

Os princípios da legística norteiam a produção do ordenamento jurídico, pois a arte de elaborar uma boa lei persegue os fundamentos que pavimentam a normatização, coadunando-se com os interesses da sociedade, por meio de uma legislação melhor e mais completa.

Com esse entendimento, são os seguintes os princípios da legística:

- **Princípio da Necessidade:** estabelece que só deve ser prescrita uma ação legislativa se for absolutamente indispensável para adoção de uma nova política pública.

Isso traduz o entendimento de que, na medida do possível, outras soluções não normativas são preferíveis, pois a não intervenção do Estado em matéria legislativa pode ser mais eficiente e econômica do que a elaboração de uma lei que poderia ser substituída, por exemplo, por uma medida meramente administrativa, mais simples e, na maioria das vezes, com custos menos elevados. Uma campanha pública de esclarecimento e de sensibilização da sociedade pode ser mais eficiente do que mais uma norma inserida no ordenamento jurídico.

- **Princípio da Proporcionalidade:** dispõe sobre o alcance do equilíbrio da norma jurídica quanto às vantagens e às obrigações que ela impõe. Para isso, em regra, esse princípio baseia-se na análise econômica do direito, por meio do método do custo/benefício como ferramenta para subsidiar a tomada de decisão do legislador em relação à inserção no mundo jurídico de mais uma norma para reger as relações da sociedade.

Assim, indaga-se se, em um país com elevada carga tributária, haveria espaço para a criação de mais tributos. As indagações devem ser levantadas para que haja proporcionalidade entre a adoção de ação legislativa e o peso financeiro para quem viria a arcar com o ônus de financiar o Estado.

- **Princípio da Transparência:** conforme a própria expressão já indica, refere-se à adequada publicidade do ato legislativo, mediante ampla participação, consulta ou debate com os segmentos da sociedade.

Um bom exemplo de instrumento desse gênero são as reuniões de audiência pública realizadas pelas comissões legislativas que têm como objetivo debater matéria legislativa em tramitação, bem como outros assuntos de interesse público relevante. Nesse tema, não se pode perder de vista a importância da internet na divulgação dos trabalhos legislativos. Com efeito, os portais das Casas legislativas e os aplicativos de dispositivos móveis.

- **Princípio da Responsabilidade:** diz respeito à preocupação e ao compromisso que devem pautar a elaboração dos atos normativos, obrigando-se os legisladores e as autoridades públicas a assumirem as consequências pelas ações decorrentes da edição e da aplicação desses atos.

Tanto os legisladores quanto os executores devem compartilhar responsabilidades no âmbito das respectivas competências, identificar e garantir os recursos necessários para adequada aplicação e execução da norma, bem como informar à sociedade as dificuldades encontradas na implementação das políticas públicas.

- **Princípio da Inteligibilidade:** prescreve preceitos referentes à boa técnica legislativa de forma que a legislação seja coerente e bem compreensível por seus destinatários. Para obtenção da clareza, as frases devem ser curtas e concisas, as orações devem ser construídas na ordem direta, sem adjetivações desnecessárias, preciosismos e emprego de neologismos.

Deve-se utilizar a uniformidade no tempo verbal e o paralelismo nas construções enumerativas, dosando-se o uso estilístico. Quanto à precisão, dentre outras regras, deve-se privar da utilização de linguagem técnica

e de termos em língua estrangeira, salvo quando forem absolutamente necessários.

Além disso, devem-se indicar com exatidão os dispositivos objetos de remissão e de revogação. Para observância da inteligibilidade da norma, foi elaborada a Lei Complementar nº 95/1998, a qual regulamentou o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, que previa a normatização para dispor sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, instrumento legislativo referente ao aspecto formal das legislações.

- **Princípio da Simplicidade:** entende que a norma deve ser a mais simples possível, facilitando ao destinatário a compreensão com vistas ao cumprimento da mesma, já que uma legislação muito rebuscada pode dificultar sua integral aplicação, tornando-a dispendiosa e de difícil alcance ao fim a que se destina.

Uma legislação bem articulada e com poucos dispositivos (artigos, parágrafos, incisos, alíneas e itens) pode ser vista como bom exemplo do emprego deste importante Princípio, salvo no caso de algumas leis que necessitam de complexidade e de extensão em função de sua própria natureza, a exemplo dos códigos (tributário, civil, penal, processual penal etc).

- **Princípio da Constitucionalidade:** é a conformidade às Constituições Federal e Estadual. A proposição deve ser analisada em seus aspectos formal e material. Deve-se apreciar, por exemplo, o órgão ou agente detentor da iniciativa da proposição, a competência do ente político para analisar a matéria e a espécie legislativa adequada para veicular o assunto, como também as regras do processo legislativo e as competências para dispor sobre a matéria.

- **Princípio da Regimentalidade:** É a Conformidade ao Regimento Interno. A análise de regimentalidade da proposição verifica a consonância da matéria, tanto quanto ao procedimento de tramitação como às competências dos órgãos legislativos para apreciar o assunto.

Por exemplo: apresentação de um projeto de lei sem a respectiva justificação; a inobservância dos interstícios, dos quóruns de votação ou de outras formalidades previstas no Regimento Interno; a distribuição de uma proposição a uma Comissão que não possui competência para apreciar seu mérito; a admissão de emenda sem relação com o conteúdo do dispositivo que se pretende emendar ou em sentido contrário à proposição, etc.

- **Princípio da Novidade:** a lei deve inovar no ordenamento jurídico e só deve ser produzida se efetivamente se destinar a este fim. Um exemplo é um projeto de lei que veicule comando idêntico a outro já previsto em uma lei. Tendo em vista já existir regra positiva sobre o assunto, a edição de nova norma jurídica é desnecessária, por não inovar o ordenamento.

- **Princípio da Legalidade:** o exame de admissibilidade das proposições abrange não só a constitucionalidade, mas também a legalidade da matéria.

- **Princípio da Técnica Legislativa:** o modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes, envolvendo um conjunto de regras e normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.

A Lei Complementar nº 95, de 1998, posteriormente atualizada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril

de 2001, é o diploma que estabelece as principais regras de técnica legislativa que devem ser observadas na elaboração das leis e proposições legislativas.

- **Princípio da Efetividade da Lei:** a análise da probabilidade de que a norma jurídica produza seus efeitos, que venha a ser observada pelos destinatários ou mesmo pelo próprio Estado.

Desse modo, não basta que a lei seja formalmente válida perante o Direito, é preciso também que ela seja efetiva, isto é, que a norma seja formalmente válida e socialmente eficaz, pois de nada adianta produzir uma norma jurídica se ela, uma vez em vigor, não será aplicada na sociedade, seja pela excessiva resistência que ela gera, seja pela própria inviabilidade prática de seu cumprimento.

Como consequência lógica dos princípios acima analisados, pode-se destacar atos a serem realizados que servirão de guia para a efetivação do objetivo de se conseguir, cada vez mais, uma legislação de boa qualidade. São eles:

1. **Dever de identificação de fatos relevantes:** o processo de legislar deve ser iniciado com uma avaliação dos fatos e com uma discussão de como esses fatos serão levantados (com participação dos destinatários e atingidos);

2. **Dever de formulação do problema:** a identificação de uma certa situação ou fato como problemático é importante para que se defina o escopo da limitação a ser discutida;

3. Dever de ponderar as alternativas: esta discussão deve se dar de forma horizontal, sem preponderância a *priori* da legislação. A justificativa deve ser racional e deve-se dar preferência às alternativas com menor densidade normativa;

4. Dever de prospecção: é o dever de levar em consideração futuras circunstâncias ou de realizar uma avaliação *ex ante*. Este exercício de olhar para o futuro deve ter uma conexão com a realidade;

5. Dever de retrospecção: é o dever de avaliar os efeitos (concretos) que a limitação exterior teve ou de realizar uma avaliação *ex post*;

6. Dever de corrigir: após ter cumprido todos os deveres anteriores, ao legislador é imposto (como consequência racional) o dever de corrigir as falhas identificadas.

4 PROCEDIMENTOS E TÉCNICAS LEGISLATIVAS

Quando se produz um texto, a inteligibilidade é qualidade essencial a ser buscada. Especialmente em relação aos textos próprios do trabalho legislativo. O correto emprego da linguagem e das estruturas formais do discurso tem consequências diretas sobre a aplicação da norma, constituindo garantia de segurança jurídica para o jurista e para o cidadão.

4.1 Noções de Redação Oficial, Lei Complementar nº 95/1998 e suas alterações

A palavra “técnica” deriva do grego *tekhné*, que significa a arte de aplicar os meios idôneos para obter-se um resultado pretendido.

A técnica legislativa pode ser conceituada como “a aplicação do método jurídico à elaboração da lei”. (Hésio Fernandes Pinheiro). Segundo (F. Geny), a técnica legislativa é um conjunto de preceitos visando à adaptação da lei escrita à sua finalidade específica, que é a direção das ações humanas, em conformidade com a organização jurídica da sociedade. Por sua vez, Kildare Gonçalves de Carvalho assim define:

A técnica legislativa consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes. Envolve um conjunto de regras e de normas técnicas que vão desde a necessidade de legislar até a publicação da lei.

Os princípios da técnica de redação legislativa estão previsto na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que “Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” e suas alterações.

Essa mesma Lei Complementar estabelece que as disposições constantes nela aplicam-se, também, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo e que, por analogia, são aplicáveis ao Poder Legislativo.

Para atender ao disposto nesta Lei, o texto normativo a ser elaborado deve contemplar os seguintes aspectos:

1. Clareza: torna o texto inteligível;
2. Precisão: expressar, com fidelidade, um pensamento;
3. Coerência: unidade de sentido com organização lógica das ideias;
4. Concisão: dizer o máximo com o menor número de palavras;
5. Consistência: decorrente do emprego do mesmo padrão e do mesmo estilo na redação do texto, o que evita a contradição ou dubiedade entre as ideias expostas.

4.2 Oficina de Elaboração de Proposições Legislativas

Para a elaboração dos documentos pelos participantes do projeto Consultorias Municipais foram incluídos alguns modelos que nortearão as atividades a serem desenvolvidas, nos termos dos modelos de documentos anexados.

As oficinas de elaboração de proposições legislativas serão realizadas associando teoria e prática como forma de consolidar a aprendizagem.



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

5 GESTÃO DA QUALIDADE E GESTÃO DE PROCESSOS

Os temas Gestão da Qualidade e Gestão de Processos estão inter-relacionados, considerando, especialmente, que a qualidade se traduz a partir da execução dos processos planejados e direcionados para os melhores resultados das organizações.

Figura 12 - Gestão da qualidade.



Fonte: Sebrae. Disponível em: <https://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/ufs/ap/artigos/passo-a-passo-de-como-implantar-a-solucao-de-gestao-de-qualidade>. Data de acesso 20/04/2022.

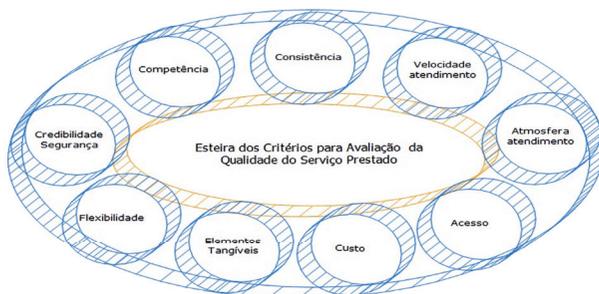
5.1 Conceitos de Gestão da Qualidade e Gestão de Processos no Setor Público

O conceito de qualidade evoluiu ao longo da história da humanidade. Essa evolução foi de extrema importância para se chegar ao atual estágio de compreensão do que é qualidade. Um conceito subjetivo, originário do latim “*qualitate*”, significando o grau de utilidade esperado ou adquirido de qualquer coisa, verificável através da forma e dos elementos constitutivos do mesmo e pelo resultado do seu uso.

Esse conceito está relacionado com a percepção de cada indivíduo e, portanto, pode variar conforme a visão de cada um que, geralmente, é influenciada por fatores diversos, tais como: cultura, necessidade de um produto ou serviço para satisfazer a determinada necessidade. O conceito de qualidade é aplicado tanto aos produtos quanto aos serviços, incluindo-se nessa última categoria os serviços públicos.

A qualidade no serviço público tem o poder de mudar a imagem da população em relação aos órgãos públicos, pois a ideia de burocracia e lentidão vai sumindo gradativamente com a realização de funções públicas planejadas, nas quais os servidores são treinados para realizar suas atribuições baseadas em documentos padronizados que garantem o mesmo padrão de atendimento e contribuem para a satisfação do usuário dos serviços, que é ouvido por meio de pesquisas e suas sugestões são analisadas e, se viáveis, implantadas. Afinal, o que a população deseja receber é um bom atendimento e ter seu problema solucionado da maneira mais eficiente e rápida.

Figura 13 - Qualidade dos serviços.



Fonte: modelo proposto por Mendonça (citação rodapé ou nas referências finais). Acesso em: <https://www.treinarvirtual.com.br/artigos/qualidade-produtos-x-servicos-parte-i> Data de acesso 20/04/2022.

Embora a concepção de qualidade no serviço público não seja algo novo e o setor público tenha avançado nessa seara, a população ainda não reconhece que os serviços sejam de qualidade quando necessita deles, o que, de certa forma, justifica o investimento em gestão pública para elevação da qualidade almejada. Meirelles (2004, p. 320) conceitua serviço público como *“todo aquele prestado pela Administração ou por seus delegados, sob normas e controles estatais, para satisfazer necessidades essenciais ou secundárias da coletividade ou simples conveniências do Estado”*. Logo, o Poder Legislativo também presta serviço público e deve primar pela qualidade no exercício de suas atribuições.

Figura 14 - Satisfação do cliente.



Fonte: Superior Tribunal de Justiça - STJ. Disponível em: <https://www.parceriasgovernamentais.com.br/cnj-promove-pesquisa-de-satisfacao-sobre-paginas-de-jurisprudencia-dos-tribunais/>
Data de acesso 20/04/2022.

Para tornar-se uma organização pública que realiza trabalho com qualidade não precisa, necessariamente, ter um selo de gestão da qualidade atestada por uma empresa certificadora. No entanto, ser uma instituição pública certificada tem vários benefícios, dentre eles: a padronização dos serviços e a melhoria nos processos que, por consequência, produzem uma maior confiabilidade da população com os serviços públicos que recebe.

Figura 15 - Sistema de Gestão da Qualidade.



Fonte: Tavares Consultoria. Disponível em: <https://tavaresconsultoria.com/nossos-servicos> Data de acesso 20/04/2022.

Por sua vez, o conceito de processo está relacionado à palavra com origem no latim “*procedere*”, que significa método, sistema, maneira de agir ou conjunto de medidas tomadas para atingir algum objetivo.

Do ponto de vista da qualidade, é um “*conjunto de atividades inter-relacionadas ou interativas que utilizam entradas para entregar um resultado pretendido*”. O resultado pretendido é chamado de saída, produto ou serviço, dependendo do contexto da referência. Dois ou mais processos inter-relacionados ou que interagem em série também podem ser referidos como processos.

Figura 16 - Gestão de Processos.

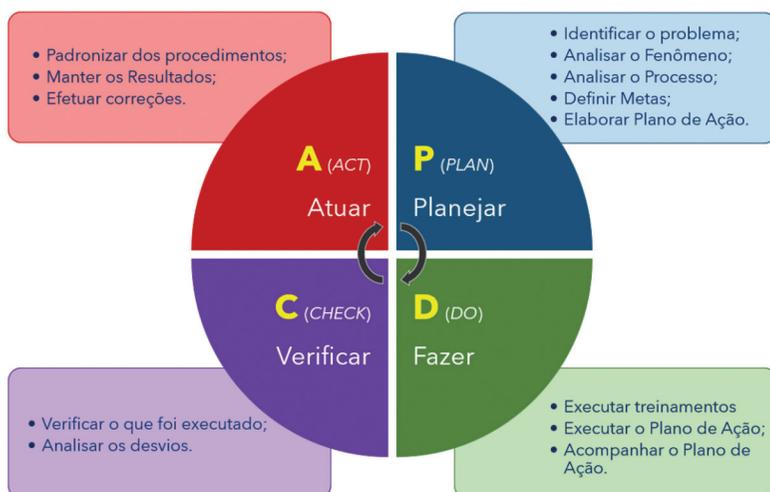


Fonte: Maranhão (2002) via TJPR. Disponível em: https://dtic.tjpr.jus.br/wiki/-/wiki/Governan%C3%A7a-TIC/sobre+Processo+de+TI/pop_up. Data de acesso 20/04/2022.

5.2 Ciclo PDCA

O gerenciamento dos processos é uma forma eficiente de garantir que os objetivos planejados sejam alcançados. Existem algumas metodologias especializadas que contribuem para a eficiência, como por exemplo, o ciclo PDCA. Esse ciclo é formado por quatro etapas: *Plan*, *Do*, *Check* e *Act*, palavras do idioma inglês que significam, respectivamente: planejar, fazer, verificar e agir.

Figura 17 - Ciclo PDCA.



Fonte: modelo proposto por Deming, em 1950. Disponível em: <https://gestaocomqualidade.com.br/gestao-qualidade/descubra-o-que-e-o-ciclo-pdca-e-como-ele-funciona/> Data de acesso 20/04/2022.

O ciclo PDCA fornece o direcionamento que a empresa precisa para alcançar seus objetivos, resolvendo problemas, otimizando os processos e melhorando as entregas. Diante de um novo problema, a empresa consegue adotar o modelo que já foi testado ou criar um padrão de planejamento, execução, análise e repetição.

5.3 Oficina de Construção dos Procedimentos Operacionais

As Casas Legislativas, de maneira geral, têm empreendido esforços para melhorar sua imagem junto à sociedade. Para isso, os gestores dos Poderes Legislativos são desafiados ao constante aperfeiçoamento e à busca de soluções criativas para atender os anseios da população, cada vez mais consciente de seus direitos enquanto cidadãos.

Existem algumas ferramentas de gestão que contribuem para a interação social entre os parlamentos e a população, que favorecem o funcionamento das Casas Legislativas. Entre essas ferramentas estão os procedimentos operacionais. São instrumentos para ajudar o gestor a encontrar e corrigir processos ineficientes dentro da organização, além de apresentar as instruções para a realização dos trabalhos.

Figura 18 - Alvo: qualidade.



Fonte: ilustração de pch.vector, extraída do site: <https://br.freepik.com/> para fins educacionais e não lucrativos, de acordo com as regras.

Esses procedimentos operacionais ou instruções de trabalho, conforme o nome adotado pelos gestores, além de padronizar o formato de documentos e a execução do atendimento às demandas de interesse coletivo, são uma forma de registrar a cultura de cada Legislativo.

No anexo deste Guia, constam alguns dos modelos de procedimentos adotados pela Assembleia Legislativa do Estado do Ceará e que são utilizados no suporte das atividades-fim, tais como: modelo de requerimentos diversos; de projetos sujeitos ao processo legislativo; projetos de gestão; pareceres técnicos, dentre outros modelos básicos que poderão ser adaptados às rotinas das Câmaras Municipais, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Mesa Diretora e por sua equipe gestora, tendo como foco aperfeiçoar a rotina e apresentar resultados expressivos interna e externamente.

Figura 19 - Trabalho em equipe.



Fonte: ilustração de jcomp, extraída do site: <https://br.freepik.com/> para fins educacionais e não lucrativos, de acordo com as regras.



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Chegamos ao final da segunda fase do projeto Consultorias Municipais com a conclusão do treinamento que ensejou a produção do Guia de Formação em Assessoramento Legislativo, material de apoio pedagógico destinado ao suporte às Câmaras Municipais do Ceará que aderiram ao Projeto.

Temos agora o desafio de executar a terceira e última etapa deste programa de treinamento, que é a supervisão de natureza continuada. Trata-se da disponibilizar um suporte no sentido de orientar os servidores das Câmaras municipais na realização das atividades de assessoria a serem implementadas a partir da participação no projeto Consultorias Municipais, notadamente, no que concerne ao acompanhamento e à avaliação das ações a serem executadas.

A trilha de supervisão traça um roteiro de acompanhamento das Câmaras municipais que fizeram a adesão ao projeto, orientando quanto à realização das atividades, bem como quanto ao percurso de estudos e discussão de casos, auxiliando nos aspectos referentes à análise crítica com objetivo de contribuir para o alcance das metas traçadas pela equipe da Câmara, tais como: aumento da eficiência, melhora no desempenho, implantação de rotinas, além da adequação do plano de melhorias.

Essa última fase será desenvolvida por meio das seguintes atividades: visitas e reuniões periódicas; avaliação das ações implementadas; gestão do conhecimento

organizacional e relatório de monitoramento das atividades. Em seguida, será feito o acompanhamento das ações de criação de assessoramento institucional. Essa trilha objetiva organizar, aperfeiçoar ou implantar modelos de assessorias legislativas, e estaremos à disposição para atender a todos, remota ou presencialmente.

Por fim, agradecemos às Câmaras municipais que participaram desse Projeto, pela confiança que depositaram em nosso trabalho. Louvamos o espírito público de seus edis, na busca de capacitar os servidores de suas Casas Legislativas, imbuídos da nobre missão de oferecer o melhor serviço para os munícipes de cada cidade desse maravilhoso estado do Ceará.

REFERÊNCIAS

ABNT - Associação Brasileira de Normas Técnicas. **NBR ISO 9001:2015: Sistema de Gestão da Qualidade - Requisitos.** Rio de Janeiro, 2015.

_____. **NBR ISO 9000:2015: Fundamentos e Vocábulos - Sistema de Gestão da Qualidade.** Rio de Janeiro, 2015.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. **Curso de Direito Constitucional.** 5. ed. São Paulo: Saraiva, 2001.

BANDEIRA, Celso Antonio de Mello. **Curso de Direito Administrativo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

BRASIL, **Constituição da República Federativa do Brasil:** promulgada em 5 de Outubro de 1988. Brasília, DF, Senado. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em 03/03/2022.

_____. **Câmara dos Deputados.** Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/leicom/1998/leicomplementar-95-26-fevereiro-1998-363948-publicacaooriginal-1-pl.html> Acesso em 03/03/2022

CAVALCANTE, Pedro... [et al.]. **Inovação no setor público : teoria, tendências e casos no Brasil** Brasília : Enap : Ipea, 2017. 266 p. : il., gráfs. color. Disponível em: http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8086/1/Inova%20no%20setor%20p%C3%BAblico_teor%C3%A1tica_e_casos_no%20Brasil.pdf Acesso em 03/03/2022

CEARÁ, Constituição (1989). **Constituição do Estado do Ceará**. Fortaleza: INESP. Disponível em: <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/constituicao-do-ceara/constituicao-do-ceara-em-pdf> Acesso em 03/03/2022.

_____. **Regimento Interno da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará**. Disponível em <https://belt.al.ce.gov.br/index.php/regimento-interno/regimento-interno-em-pdf> Acesso em 03/03/2022.

_____. **Informativo CTLegis**. Consultoria Técnica Legislativa. Ed. Inesp: Fortaleza: 2021. Disponível em: <http://www.al.ce.gov.br/index.php/component/phocadownload/category/1-pdf?download=1643:informativo-ctlegis> Acesso em: 17 de abril de 2022.

CRISTAS, Assunção. **Legística ou A arte de bem fazer leis -**. Revista CEJ, Brasília, n.33, p. 78-82, abr./jun.2006.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **Direitos Humanos e Cidadania**. São Paulo: Moderna, 1998.

DINIZ, Maria Helena. **Compêndio de Introdução à Ciência do Direito**. 18. ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, 19 dominação**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003

HADDAD, Sérgio. **Educação de Jovens e Adultos, a promoção da Cidadania Ativa e o desenvolvimento de uma consciência e uma cultura de paz e direitos humanos**. 2003. Disponível em: <http://www.camara.gov.br> Acesso em: 17 de março de 2022.

NOVELINO, Marcelo. **Curso de direito constitucional**. 15. ed. Salvador: Jus PODIUM, 2020.

PIRES, Maria Coeli Simões. **Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis**. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 119-156. Disponível em: http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_coeli.pdf Acesso em: 17 de março de 2022.

MARINS, Camila [et al.]. **Estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes**. 1.ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2020. Disponível em: <https://www.travessa.com.br/legistica-estudos-em-homenagem-ao-professor-carlos-blanco-de-morais-1-ed-2020/artigo/b7f1f81c-3555-46c1-94d7-adcd748368a5> Data de acesso 22/04/2022.

MIGALHAS. **Controle de Constitucionalidade no Brasil**, disponível em: <https://www.migalhas.com.br/deposito/338026/control-de-constitucionalidade-no-brasil>. Acesso em 21 de março de 2022.



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

ANEXOS

Anexo I

Competências Constitucionais dos Entes Federados

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

I - direito civil, comercial, penal, processual, eleitoral, agrário, marítimo, aeronáutico, espacial e do trabalho;

II - desapropriação;

III - requisições civis e militares, em caso de iminente perigo e em tempo de guerra;

IV - águas, energia, informática, telecomunicações e radiodifusão;

V - serviço postal;

VI - sistema monetário e de medidas, títulos e garantias dos metais;

VII - política de crédito, câmbio, seguros e transferência de valores;

VIII - comércio exterior e interestadual;

IX - diretrizes da política nacional de transportes;

X - regime dos portos, navegação lacustre, fluvial, marítima, aérea e aeroespacial;

- XI - trânsito e transporte;
- XII - jazidas, minas, outros recursos minerais e metalurgia;
- XIII - nacionalidade, cidadania e naturalização;
- XIV - populações indígenas;
- XV - emigração e imigração, entrada, extradição e expulsão de estrangeiros;
- XVI - organização do sistema nacional de emprego e condições para o exercício de profissões;
- XVII - organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal e dos Territórios, bem como organização administrativa destes;
- XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais;
- XIX - sistemas de poupança, captação e garantia da poupança popular;
- XX - sistemas de consórcios e sorteios;
- XXI - normas gerais de organização, efetivos, material bélico, garantias, convocação e mobilização das polícias militares e corpos de bombeiros militares;
- XXII - competência da polícia federal e das polícias rodoviária e ferroviária federais;
- XXIII - seguridade social;

XXIV - diretrizes e bases da educação nacional;

XXV - registros públicos;

XXVI - atividades nucleares de qualquer natureza;

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998);

XXVIII - defesa territorial, defesa aeroespacial, defesa marítima, defesa civil e mobilização nacional;

XXIX - propaganda comercial.

Parágrafo único: Lei complementar poderá autorizar os Estados a legislar sobre questões específicas das matérias relacionadas neste artigo.

Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios:

I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público;

II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;

III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;

IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;

V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação, à ciência, à tecnologia, à pesquisa e à inovação;

VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;

VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;

VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;

IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;

X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;

XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;

XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito

Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional.

Art. 24. Compete à União, aos Estados e ao Distrito Federal legislar concorrentemente sobre:

I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico

II - orçamento;

III - juntas comerciais;

IV - custas dos serviços forenses;

V - produção e consumo;

VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;

VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;

VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;

IX - educação, cultura, ensino, desporto, ciência, tecnologia, pesquisa, desenvolvimento e inovação;

X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

XI - procedimentos em matéria processual;

XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;

XIII - assistência jurídica e Defensoria pública;

XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;

XV - proteção à infância e à juventude;

XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis.

§ 1º No âmbito da legislação concorrente, a competência da União limitar-se-á a estabelecer normas gerais.

Art. 25. Os Estados organizam-se e regem-se pelas Constituições e leis que adotarem, observados os princípios desta Constituição.

§ 1º São reservadas aos Estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos Estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado, na forma da lei, vedada a edição de medida provisória para a sua regulamentação.

§ 3º Os Estados poderão, mediante lei complementar, instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Anexo II

Modelos de documentos legislativos.

Proposição Legislativa

PROJETO DE LEI Nº ____/____ **(epígrafe)**

(epígrafe: em letra maiúscula, centralizado e negrito com identificação da proposição)

Dispõe sobre ____ (ementa: explicitará o objeto da lei de forma concisa. Pode usar um destaque, tais como: maiúsculo ou negrito).

A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ decreta: (preâmbulo) (preâmbulo indica o órgão ou instituição competente que será grafado em caixa alta).

Art. 1º Fica instituído _____
(O artigo 1º deverá conter o principal objetivo da lei e o respectivo âmbito de aplicação).

§ 1º _____

§ 2º _____

Art. 2º _____

Parágrafo único _____

Art. 3º _____

I - _____

II - _____

Art. 4º Revogadas as disposições em contrário _____
(somente se já existir legislação, enumerando expressamente as leis ou dispositivos legais que serão revogados).

Art. 5º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação
(pode especificar outra data).

Sala das Sessões da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em ____ de ____ de ____ .

Obs: O texto sublinhado é explicativo na elaboração do projeto.

JUSTIFICATIVA

Deverá conter o motivo que originou o projeto, os benefícios que trará para a sociedade, descrevendo suas razões determinantes, os fatores de motivação que levaram à abordagem do assunto, a situação atual com o diagnóstico do problema que o projeto se propõe solucionar.

Nome Parlamentar

Deputado Estadual

Partido

Parecer (retirado do site do Interlegis)

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA

Parecer ao Projeto de Lei nº ____ de 2008 (do Poder Executivo) – Cria o distrito de Regimentalinda desmembrado do distrito de Organisma.

I - Relatório

O Prefeito Municipal propõe a criação do distrito de Regimentalinda desmembrado do distrito de Organisma do Município de Legisburgo.

De excelente iniciativa, a criação do distrito não prejudica e nem impacta social e economicamente o distrito de Organisma, do qual será desmembrado, pois continua com as condições de manter-se distrito.

II - Análise

Pela Constituição Federal, o Município de Legisburgo tem competência para criar Distrito. Portanto, não esbarra nos ditames constitucionais.

No tocante à iniciativa, há respaldo legal do Prefeito, como expõe em suas razões motivadoras. Quanto ao aspecto legal, o projeto tem amparo pela lei estadual disciplinadora da criação de distritos pelos Municípios.

Quanto à técnica legislativa, a matéria mostra-se perfeita e pronta para inserir-se no ordenamento jurídico municipal.

Logo, a presente proposição do Executivo atende aos anseios da comunidade legisburguense.

III - Voto

Em face do exposto, o projeto reveste-se de boa forma constitucional legal, jurídico e de boa técnica legislativa e, no mérito, também deve ser acolhido.

Por isso, voto pela sua aprovação

Sala das Sessões, ____ de ____ de 2008.

Relator ____

RESULTADO DA VOTAÇÃO DO RELATÓRIO DO RELATOR

PARECER DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição e Justiça, em sessão de ____ de ____ de 2008, opinou unanimemente pela constitucionalidade, juridicidade e técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do Projeto de Lei nº ____ de 2008.

Estiveram presentes os Senhores Vereadores ____ .

Sala das Comissões, ____ de ____ de 2008.

Presidente da Comissão
Relator.

Procedimento Operacional

 Assembleia Legislativa do Estado do Ceará	(ÓRGÃO DO SERVIÇO CERTIFICADO)	CÓDIGO:	PO-XXXX-YY-00
	(CÉLULA DO SERVIÇO CERTIFICADO)	DATA EMISSÃO:	
	(DESCRIÇÃO DO PO)	DATA REVISÃO:	
HISTÓRICO DAS ALTERAÇÕES DA REVISÃO (O que mudou de uma revisão para outra?):			
Revisão			
RESULTADOS ESPERADOS (Objetivos/metodologia da tarefa):		LOCAL DE APLICAÇÃO (Onde):	
▪		▪	
EXECUTOR (ES):			
FREQUÊNCIA:	Periodicidade	PRAZOS	
REALIZAÇÃO DO SERVIÇO			
Nº	Tarefas	Responsável	Detalhes se necessários
1.			
2.			
3.			
4.			
5.			
7) CUIDADOS COM SEGURANÇA: (Seg. Pessoal - EPIs/EPCs etc.; Seg. Equipamentos, máquinas, informações):			
8) AÇÕES A SEREM EXECUTADAS EM CASO DE PROBLEMAS:			
ELABORADO POR		APROVAÇÃO	
		Nome:	
		Cargo:	

Requerimento de Votos de Congratulação ou de Pesar

Requerimento N° ____/____

EXMO. SR. PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

REQUER SEJAM ENVIADOS VOTOS DE CONGRATULAÇÕES À DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ, NA PESSOA DO(A) DEFENSOR(A) PÚBLICO(A) GERAL DO ESTADO DO CEARÁ, EXMO(A). SR(A). ____ PELA INAUGURAÇÃO DA NOVA SEDE DO NÚCLEO DO IDOSO DESTA DEFENSORIA.

O Deputado Estadual ____ , no uso de suas atribuições legais e regimentais, vem, com o devido respeito e acatamento, requerer a Vossa Excelência sejam enviados votos de congratulações à Defensoria Pública do Estado do Ceará, na pessoa da Defensora ____ , pela inauguração da nova sede do Núcleo do Idoso dessa Defensoria, que não tem medido esforço em prol da proteção e defesa dos direitos e garantias fundamentais, especialmente, dos mais carentes.

EXMA. SRA. ____ .
DEFENSORA PÚBLICA DO ESTADO DO CEARÁ
Rua
CEP:

Dep.(^a) ____ .
Partido ____

Requerimento para Instalação de CPI

Requerimento N° ____/____

EXMO. SR. PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

REQUER A CRIAÇÃO DE COMISSÃO PARLAMENTAR DE INQUÉRITO - CPI COM A FINALIDADE DE INVESTIGAR ____ NO ÂMBITO DO ESTADO DO CEARÁ.

Os deputados abaixo signatários vêm requerer a Vossa Excelência, nos termos do parágrafo 3º do artigo 58 da Constituição Federal de 1988, conjugado com o artigo 56 da Constituição do Estado do Ceará e o artigo 53 do Regimento Interno, a criação de uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI.

O fato determinado a ser investigado pela CPI objeto deste requerimento será ____ e o prazo para a conclusão dos trabalhos de 120 (cento e vinte) dias, podendo ser prorrogado, conforme previsão regimental.

Sala das Sessões da Assembleia Legislativa do Estado do Ceará, em ____ de ____ de 20XX.

Parlamentar	Assinatura	Partido

Lista dos Signatários: (mínimo de 1/4 dos membros da ALCE).

Sessão Solene

Requerimento N° ____/____

EXMO. SR. PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

REQUER A REALIZAÇÃO DE SES-
SÃO SOLENE PARA COMEMORAR
____ .

O Deputado Estadual infra-assinado, no uso de suas atribuições legais e regimentais, vem, com o devido respeito e acatamento, requerer a Vossa Excelência a realização de Sessão Solene, nos termos do art. 156, inciso V do Regimento Interno deste Poder com a finalidade de ____ , a ser agendada no decorrer do mês ____ do corrente ano.

JUSTIFICATIVA

(Apontar os motivos que justificam a realização da Sessão Solene.)

Sala das Sessões, ____ de ____ de ____ .

Dep.(^a) ____ .
Partido ____

Regime de Urgência

Requerimento N° ____/____

EXMO. SR. PRESIDENTE DA ASSEMBLEIA
LEGISLATIVA DO ESTADO DO CEARÁ

REQUEREMOS, NOS TERMOS DO
ARTIGO 280 DO REGIMENTO IN-
TERNO DESTA CASA, A TRAMI-
TAÇÃO EM REGIME DE URGÊN-
CIA PARA O PROJETO DE LEI N°
____ , DE ____ AUTORIA DO PO-
DER EXECUTIVO ____ .

O Deputado Estadual infra-assinado, no uso de suas atribuições legais e regimentais, vem, com o devido respeito e acatamento, requerer a Vossa Excelência a tramitação em regime de urgência para o Projeto de Lei n° ____ , de ____ , de autoria do primeiro signatário desta propositura, que ____ [ementa do PL para o qual se requer tramitação em regime de urgência).

JUSTIFICATIVA

O regime de urgência justifica-se pelo evidente interesse público na rápida tramitação da matéria.

Sala das Sessões, ____ de ____ de ____ .

Dep.(^a) ____ .

Partido ____

Relatório Circunstanciado

SOLICITANTE: Identificação.

EMENTA: Síntese do teor da solicitação.

APRESENTAÇÃO

O presente relatório ____ (objetivo, período a que se refere o relatório, do que se trata, fonte das informações etc).

I - DESCRIÇÃO DAS OCORRÊNCIAS

De forma objetiva, clara e precisa, expor os dados do relatório (apresentar tabelas e gráficos, quando houver, e incluí-los neste tópico).

II - MANIFESTAÇÃO CONCLUSIVA

Breve resumo baseado nas informações anteriores, quando houver (relatar possíveis motivos para que tenha ocorrido obstrução aos trabalhos da CTLegis).

É o relatório.

Cidade, ____ de ____ de 2021.

Nome do Executor / Responsável

Projeto Gerencial

Título do projeto

1 - Considerações iniciais:

2 - Justificativa:

3 - Objetivo Geral:

4 - Objetivos Específicos:

5 - Resultados Esperados:

6 - Plano de Ação: Ações, atividades e tarefas:

7 - Estimativa de prazos:

8 - Estimativa de custos e recursos:

9 - Cronograma:

10 - Responsáveis pela elaboração

REFERÊNCIAS

CRONOGRAMA DE EXECUÇÃO

ATIVIDADES	RESPONSÁVEIS	PRAZO	ENCAMINHAMENTOS	STATUS
Elaboração do Projeto				

Anexo III

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998 E SUAS ALTERAÇÕES

Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

O PRESIDENTE DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei Complementar:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES PRELIMINARES

Art. 1º A elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis obedecerão ao disposto nesta Lei Complementar.

Parágrafo único. As disposições desta Lei Complementar aplicam-se, ainda, às medidas provisórias e demais atos normativos referidos no art. 59 da Constituição Federal, bem como, no que couber, aos decretos e aos demais atos de regulamentação expedidos por órgãos do Poder Executivo.

Art. 2º (VETADO)

§ 1º (VETADO)

§ 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 seqüencial em continuidade às séries iniciadas em 1946.

CAPÍTULO II

DAS TÉCNICAS DE ELABORAÇÃO, REDAÇÃO E ALTERAÇÃO DAS LEIS

Seção I

Da Estruturação das Leis

Art. 3º A lei será estruturada em três partes básicas:

I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;

II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;

III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das

normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 4º A epígrafe, grafada em caracteres maiúsculos, propiciará identificação numérica singular à lei e será formada pelo título designativo da espécie normativa, pelo número respectivo e pelo ano de promulgação.

Art. 5º A ementa será grafada por meio de caracteres que a realcem e explicitará, de modo conciso e sob a forma de título, o objeto da lei.

Art. 6º O preâmbulo indicará o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal.

Art. 7º O primeiro artigo do texto indicará o objeto da lei e o respectivo âmbito de aplicação, observados os seguintes princípios:

I - excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto;

II - a lei não conterà matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão;

III - o âmbito de aplicação da lei será estabelecido de forma tão específica quanto o possibilite o conhecimento técnico ou científico da área respectiva;

IV - o mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, exceto quando a subsequente se destine a complementar lei considerada básica, vinculando-se a esta por remissão expressa.

Art. 8º A vigência da lei será indicada de forma expressa e de modo a contemplar prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento, reservada a cláusula “entra em vigor na data de sua publicação” para as leis de pequena repercussão.

§ 1º A contagem do prazo para entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância far-se-á com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral. *(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

§ 2º As leis que estabeleçam período de vacância deverão utilizar a cláusula ‘esta lei entra em vigor após decorridos (o número de) dias de sua publicação oficial’ .*(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. *(“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

Parágrafo único. *(VETADO na Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

Seção II

Da Articulação e da Redação das Leis

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura “Art.”, seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;

II - os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;

III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico “§”, seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão “parágrafo único” por extenso;

IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;

V - o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;

VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;

VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;

VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;

b) usar frases curtas e concisas;

c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;

d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;

e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;

b) expressar a idéia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;

c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;

d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;

e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;

f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto; (*Alínea com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001*)

g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes; (*Alínea acrescida pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001*)

III - para a obtenção de ordem lógica:

a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;

b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;

c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;

d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens.

Seção III

Da Alteração das Leis

Art. 12. A alteração da lei será feita:

I - mediante reprodução integral em novo texto, quando se tratar de alteração considerável;

II - mediante revogação parcial; *(Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

III - nos demais casos, por meio de substituição, no próprio texto, do dispositivo alterado, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

a) *(Revogada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

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; *(Alínea com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

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'; *(Alínea com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

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". *(Alínea com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

Parágrafo único. O termo 'dispositivo' mencionado nesta Lei refere-se a artigos, parágrafos, incisos, alíneas ou itens. *(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

CAPÍTULO III

DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS E OUTROS ATOS NORMATIVOS

Seção I

Da Consolidação das Leis

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal. *("Caput" do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

§ 1º 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. *(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

§ 2º Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação:

I - introdução de novas divisões do texto legal base;

II - diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;

III - fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico;

IV - atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública;

V - atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados;

VI - atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão;

VII - eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo;

VIII - homogeneização terminológica do texto;

IX - supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal;

X - indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal;

XI – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. *(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

§ 3º As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundamentamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base. *(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos: *(“Caput” do artigo com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados; *(Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

II – a apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo será feita na forma do Regimento Interno de cada uma de suas Casas, em procedimento simplificado, visando a dar celeridade aos trabalhos; *(Inciso com redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

III – *(Revogado pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

§ 1º Não serão objeto de consolidação as medidas provisórias ainda não convertidas em lei. *(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

§ 2º A Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional poderá formular projeto de lei de consolidação. *(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

§ 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 encontra-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. *(Parágrafo acrescido pela Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

§ 4º *(VETADO na Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

Art. 15. Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional promoverá a atualização da Consolidação das Leis Federais Brasileiras, incorporando às coletâneas que a integram as emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

Seção II

Da Consolidação de Outros Atos Normativos

Art. 16. Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as

entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

Art. 17. O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

Art. 18-A. *(VETADO na Lei Complementar nº 107, de 26/4/2001)*

CAPÍTULO IV

DISPOSIÇÕES FINAIS

Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Brasília, 26 de fevereiro de 1998; 177º da Independência e 110º da República.

FERNANDO HENRIQUE CARDOSO
IRIS REZENDE



CONSULTORIAS MUNICIPAIS

INESP

INSTITUTO DE ESTUDOS E PESQUISAS SOBRE
O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO CEARÁ

João Milton Cunha de Miranda

Diretor-Executivo

EDIÇÕES INESP

Ernandes do Carmo

Orientador da Célula de Edição e Produção Gráfica

Cleomarcio Alves (Marcio), Francisco de Moura,

Hadson França, Edson Frota e João Alfredo

Equipe de Acabamento e Montagem

Aurenir Lopes e Tiago Casal

Equipe de Produção em Braile

Mário Giffoni

Diagramação

José Gotardo Filho e Valdemice Costa (Valdo)

Equipe de Design Gráfico

João Victor e Thais Lúcio

Estagiários

Rachel Garcia Bastos de Araújo

Redação

Valquiria Moreira

Secretaria Executiva / Assistente Editorial

Manuela Cavalcante

Secretaria Executiva

Luzia Lêda Batista Rolim

Assessoria de Imprensa

Lúcia Maria Jacó Rocha e Vânia Monteiro Soares Rios

Equipe de Revisão

Marta Lêda Miranda Bezerra e Maria Marluce Studart Vieira

Equipe Auxiliar de Revisão

Site: [http://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/
instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara](http://www.al.ce.gov.br/index.php/institucional/instituto-de-estudos-e-pesquisas-sobre-o-desenvolvimento-do-ceara)

E-mail: presidenciainesp@al.ce.gov.br

Fone: (85) 3277-3701



**Assembleia Legislativa
do Estado do Ceará**

Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Av. Desembargador Moreira 2807,

Dionísio Torres, Fortaleza, Ceará, CEP 60.170-900

Site: www.al.ce.gov.br

Fone: (85) 3277-2500



CONSULTORIAS MUNICIPAIS







Assembleia Legislativa do Estado do Ceará

Mesa Diretora 2021-2022

Deputado Evandro Leitão
Presidente

Deputado Fernando Santana
1º Vice-Presidente

Deputado Dannel Oliveira
2º Vice-Presidente

Deputado Antônio Granja
1º Secretário

Deputado Audic Mota
2º Secretário

Deputada Érika Amorim
3ª Secretária

Deputado Apóstolo Luiz Henrique
4º Secretário

**EDIÇÕES
INESP**
DIGITAL



Escaneie o QR CODE
e acesse nossas
publicações