

Questões elaboradas para o “Manual do Regulador”

Técnica e estruturação legislativa

1. Como redigir um texto normativo? Qual é a primeira preocupação que deve ter o regulador, ao elaborar um texto normativo?

Deve-se ter em mente que a redação de um texto normativo é uma atividade de caráter marcadamente instrumental. O regulador, ao redigir o texto de uma Portaria ou Resolução, deve sempre se lembrar de que aquela norma serve a um propósito, ou seja, a norma jamais é um fim em si mesmo. A funcionalidade, portanto, deve ser a primeira preocupação do legislador.

Para que se tenha uma norma que cumpra sua função instrumental, exige-se que ela seja direta, concisa e clara. O texto normativo estabelece parâmetros a serem seguidos, e por isso não pode gerar interpretações dúbias ou obscuridades. Essencialmente, portanto, o texto normativo deve obedecer a uma *sistemática*.

De acordo com o Manual de Redação Legislativa da Presidência da República, a sistemática de um texto normativo consiste num “espírito de sistema” que deve transpassar o texto normativo. Esse “espírito de sistema” é importante para assegurar a coerência e a harmonia internas e também a correta inserção do texto no ordenamento jurídico como um todo. Costuma-se dividir a sistemática de um texto normativo em *sistemática interna* e *sistemática externa*.

Diz-se que um determinado texto normativo possui *sistemática interna* quando nele não se encontram contradições lógicas, teleológicas ou valorativas.

Para evitar a contradição lógica, deve-se conceber o texto normativo de forma que não se estabeleçam regras que se oponham logicamente. Assim, uma resolução que em um determinado dispositivo preveja que são aplicáveis os critérios *x* e *y* para a tarifação de um serviço de telefonia não deve, em outro dispositivo, prever que os únicos critérios aplicáveis serão *z* e *t*. A norma deve poder ser aplicada em seu todo, de forma coerente.

A contradição teleológica é aquela que se refere a uma incompatibilidade entre os objetivos perseguidos por disposições diversas de um mesmo texto. Desse modo, há contradição teleológica se uma resolução, que busca estabelecer critérios mais específicos

para a concessão de determinada autorização de serviço prevê em seu texto a liberalização da concessão das autorizações.

Por fim, a contradição valorativa ocorre quando um texto normativo apresenta incongruências axiológicas, como, por exemplo, a previsão de uma acentuada restrição no número potencial de usuários de um serviço que deve ser marcado, nos termos da lei, pela universalização.

Como vimos, ao lado da sistemática interna existe a *sistemática externa* de um texto normativo. Essa sistemática externa se refere à estrutura do texto normativo, vale dizer, a organização, a disposição das partes do texto, que deve ser sempre orientada para formar uma entidade logicamente orgânica e coerente.

Importante notar que a sistemática interna e a externa se completam e devem ser sopesadas conjuntamente pelo regulador, quando da elaboração do texto de uma regulamentação. A atenção à sistemática externa (a correta estruturação do texto) fará com que a resolução ou portaria seja menos infensa a vícios de sistemática interna (contradições lógica, valorativa ou teleológica).

2. Para que serve a estrutura de um texto normativo? Quais suas partes essenciais e quais são as suas funções no texto?

A estrutura do texto normativo, a “sistemática externa”, tem a função de colaborar com a coerência e a clareza da norma. Deve a estrutura estar a serviço da melhor compreensão do texto normativo em sua totalidade, ajudando a evitar os defeitos principais de uma norma, a saber, as contradições e a obscuridade.

De acordo com o Manual de Redação da Presidência da República, a estrutura de um texto normativo (seja uma lei, uma portaria ou uma resolução) é composta de dois elementos básicos, a saber, a *ordem legislativa* e a *matéria legislada*. A distinção é antiga, e traz conseqüências muito importantes.

A *ordem legislativa* ou *ordem legislada* é a expressão, no texto normativo, da própria ação de legislar¹. É, por assim dizer, no caso de resolução ou portarias, o reflexo

¹ Note-se que no âmbito da regulação pelas Agências Reguladoras, o conceito de “ação de legislar” é bastante problemático. Entende-se que não há propriamente atividade legislativa, ou seja, não ocorre inovação na ordem jurídica, mas mera regulamentação, a “pormenorização” das previsões legais para situações muito específicas que fogem ao âmbito de atuação do legislador.

da atividade do regulador no próprio texto normativo, um "vestígio" de sua atividade regulamentar. Não se confunde, portanto, com as disposições da norma em si mesmas, com as imposições do texto. Essas últimas constituem a chamada *matéria legislada*, o próprio conjunto de ordens emanadas da autoridade, por meio do texto normativo, o "contexto" da norma.

Por força da distinção feita acima é que se diz que a matéria legislada tem força impositiva, enquanto que a ordem legislativa não o tem. Isso equivale a dizer que aquilo que faz parte da ordem legislativa não vincula a conduta dos destinatários daquela norma, enquanto que as disposições constantes da matéria legislada são as que "valem", ou seja, as que têm força para submeter a conduta dos atingidos pela norma.

Entende-se que a ordem legislativa é composta de duas partes básicas, a *parte preliminar* do texto e seu *fecho*. A matéria legislada, o contexto da norma, é a exposição do corpo mesmo do texto, que pode ser dividida ou agrupada, partindo-se da unidade básica chamada de *artigo*.

3. Como formatar corretamente a ordem legislativa de um texto normativo?

A ordem legislativa é a parte do texto normativo que corresponde à ação própria de produção do texto. Pode-se dizer que consiste num "reflexo" da atividade do regulador. Não se confunde com o próprio contexto da norma (a matéria legislada), pois a ordem legislativa não possui força impositiva.

A melhor doutrina jurídica indica que a ordem legislativa, em sua parte *preliminar*, compõe-se da *justificação da lei*, do *preâmbulo*, da *epígrafe*, da *ementa*, do *enunciado do objeto e do âmbito de aplicação* das disposições normativas. Vejamos de modo pormenorizado cada uma dessas partes.

A *justificação da lei* é a exposição, pela autoridade, das razões do novo texto normativo. São os "considerandos", os "tendo em vista", os "atendendo a". Esses elementos, muito embora sirvam como "bússola aos juízes", pois indicam caminhos para a correta interpretação dos termos da norma, são tidos como dispensáveis. Com efeito, a justificação da lei não traz a matéria legislada e não consubstancia qualquer informação essencial para a ordem legislativa. Vale dizer que no confronto entre um dos "considerandos" e disposição constante do contexto da lei prevalecerá sempre a previsão

da matéria legislada, em face da força impositiva desta última. O uso dos “considerandos” mostra-se, afinal, pouco prático.

Um exemplo da existência de justificção numa resolução seria a inserção, logo no início do texto, de expressões como “*CONSIDERANDO o disposto nos art. 2º e 214 da Lei nº 9.472, de 1997*” ou “*CONSIDERANDO os comentários recebidos em decorrência da Consulta Pública nº 463, de 17 de julho de 2003, publicada no Diário Oficial de 21 de julho de 2003*”.

O *preâmbulo* é a parte do texto normativo que contém a declaração do nome da autoridade, do cargo em que se acha investida e da atribuição constitucional em que se funda para promulgar a norma e a ordem de execução ou mandado de cumprimento, a qual prescreve a força coativa do ato normativo. É, portanto, o fundamento da ordem consubstanciada na matéria legislada, a indicação da origem da força impositiva do texto que se seguirá. Justamente por ter esta função de indicar a autoridade que prolata a ordem encaminhada pelo texto normativo, o preâmbulo é considerado parte essencial da ordem legislada, fundamental para a redação de um texto normativo de acordo com a melhor técnica legislativa.

Exemplo de preâmbulo, em uma resolução, seria, logo no início do texto, expressões como “*O CONSELHO DIRETOR DA AGÊNCIA NACIONAL DE TELECOMUNICAÇÕES – ANATEL, no uso das atribuições que lhe foram conferidas pelo art. 22 da Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, e artigos 16, 17 e 35 do Regulamento da Agência Nacional de Telecomunicações, aprovado pelo Decreto nº 2.338, de 7 de outubro de 1997*”.

A *epígrafe* é a parte do ato normativo que o qualifica na ordem jurídica e o situa no tempo, por meio da data, da numeração e da denominação. Apesar de bastante simples e sintética, a epígrafe é também elemento essencial de um texto bem formulado, pois possibilita a futura menção àquela norma, individualiza-o.

A epígrafe de uma resolução seria constituída de um texto semelhante ao seguinte: “*RESOLUÇÃO nº 373, DE 3 DE JUNHO DE 2004.*” A epígrafe deve ser a primeira referência a constar do texto normativo, pois é, a grosso modo, o “título” do texto.

A *rubrica*, ou *ementa*, de um texto normativo é uma indicação que visa a que se possa, de imediato, identificar o conteúdo da “matéria legislada”. Objetiva proporcionar uma fácil identificação entre a lei e a matéria nela contida. Alguns autores entendem que a ementa é dispensável diante da clareza da epígrafe. A melhor solução, porém, é indicar a rubrica como elemento também indispensável da “ordem legislada”. Na ementa deve constar uma breve referência aos assuntos tratados pela matéria legislada.

O exemplo de ementa de uma resolução seria a inserção de um texto como “*Aprova o Regulamento sobre Áreas Locais para o Serviço Telefônico Fixo Comutado Destinado ao Uso do Público em Geral – STFC, dá nova redação ao inciso I do art. 3º e ao art. 43 do Regulamento do Serviço Telefônico Fixo Comutado e dá outras providências*”. A ementa deve ser aposta no texto legal logo após a epígrafe.

Recomenda-se, ainda como componente da parte preliminar de um texto normativo, a utilização do primeiro artigo para a *indicação do objeto e do âmbito de aplicação* da “matéria legislada” que se seguirá. Essa indicação deve ser feita de forma específica, lançando-se mão do conhecimento técnico e científico da área do conhecimento respectiva.

Exemplo da utilização aqui recomendada do primeiro artigo de uma resolução é dado por um texto como: “*Art. 1º. Ficam reguladas pela presente resolução as concessões em caráter temporário dos Serviços Restritos de Telefonia no âmbito do Distrito Federal*”.

A ordem legislativa, no entanto, não se restringe apenas às disposições preliminares de um texto normativo. Engloba também a *parte final* da lei, devendo estar aí consignadas as *disposições sobre medidas necessárias à implementação da norma*, as *disposições transitórias*, a *cláusula de vigência* e a *cláusula de revogação*, quando couber.

As *disposições sobre medidas necessárias à implementação da norma* consistem em quaisquer previsões de diligências que devem ser realizadas para que sejam efetivadas as regras impostas pelo texto normativo.

Desse modo, seria exemplo, numa resolução, dessa espécie de disposição o texto: “*Art. 18. Todas as empresas concessionárias dos serviços regidos por esta resolução*

devem, até julho de 2005, adequarem suas instalações às diretrizes estabelecidas pela ANATEL”.

As chamadas *disposições transitórias* são dispositivos com eficácia limitada ao tempo de implantação das regras impostas pela norma, a título de “regulamentação provisória”.

Um exemplo de disposição transitória numa resolução seria o seguinte texto: “*Art. 28. Ficam as empresas autorizadas dos serviços abrangidos por esta resolução proibidas de celebrarem contratos de concessão de serviços restritos de telecomunicações, até janeiro de 2005*”.

A *cláusula de vigência* é um dispositivo que, inserido normalmente ao final do texto normativo, regula a sua entrada em vigor. Esta cláusula pode determinar, portanto, a chamada *vacatio legis*, período de tempo entre a publicação do texto e a sua entrada em vigor. No tocante a resoluções, normalmente existe cláusula de vigência determinando a vigência imediata, a partir da data da publicação.

Exemplo de cláusula de vigência, numa resolução, seria: “*Art. 32. Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação*”.

A *cláusula de revogação* é a disposição, inserida ao final do texto normativo, que determina a supressão do diploma anterior pelo novo.

Até a edição da Lei Complementar 95, em 1998, admitiam-se na técnica legislativa brasileira tanto a cláusula de revogação geral quanto a cláusula de revogação específica. A partir deste momento, no entanto, passou-se a aceitar apenas a cláusula de revogação específica. Esta última é aquela que indica diretamente o ato, os atos ou parte de atos que ficam revogados com a entrada em vigor do novo diploma.

Com efeito, a antiga cláusula de revogação geral era ineficaz, pois toda lei nova revoga, em regra, as disposições anteriores que com ela são incompatíveis. A cláusula de revogação específica, por outro lado, é bastante útil, pois determina de modo inequívoco quais são os diplomas que deixam de vigorar diante do novo estatuto, evitando grandes imbrólios jurídicos.

Exemplar da cláusula de revogação em consonância com a melhor técnica, numa resolução, se encontra no texto: “*Art. 4º. Ficam revogados os seguintes Atos: I – Resolução 2525, da ANATEL; II- Portaria 8899, do Ministério das Comunicações*”.

Importante elemento ainda componente da ordem legislada e da parte final do texto normativo é o *fecho*. Este vem a ser o encerramento do texto, a última disposição da exposição normativa. Em relação à lei, se exige uma série de fórmulas tradicionais, tais como a aposição do número de anos transcorridos desde a Independência do nosso país e desde a Proclamação da República. Quanto às resoluções e portarias, no entanto, não se exigem maiores formalidades, devendo constar, porém, a assinatura da autoridade da qual emana o ato normativo.

Assim, exemplar do simples fecho de uma resolução do Conselho Diretor da ANATEL consagra o texto “*PEDRO JAIME ZILLER DE ARAÚJO Presidente do Conselho*”, sob a assinatura do mesmo.

4. Como dispor com eficiência, numa resolução, a matéria legislada? Como organizar o “contexto” de uma regulamentação?

Em nosso país, a unidade básica para a apresentação, a divisão ou o agrupamento de assuntos de um texto normativo é o *artigo*. A partir dele é que se estruturam tanto as unidades maiores que o englobam (seções, capítulos, etc.) quanto suas subdivisões (parágrafos, incisos, etc.).

A organização, no âmbito da matéria legislada, dos diversos temas dependerá, entre outros fatores, do grau de complexidade do diploma a ser produzido e da menor ou maior amplitude dos temas a serem abordados.

A nossa Constituição da República, por exemplo, segue uma estruturação em Livros, Títulos, Capítulos, Seções, Subseções e Artigos, partindo das unidades mais abrangentes para as mais específicas. Esta é a estruturação oficialmente recomendada para os diplomas normativos mais complexos. Uma norma de pequena complexidade e de âmbito bastante restrito, por outro lado, pode ser bem organizada sem que se recorra à divisão da matéria legislada em Capítulos, Seções ou Títulos, bastando a enumeração de artigos, subdivididos ou não em parágrafos, incisos ou alíneas.

O *artigo*, que, como visto, é a unidade básica para divisão ou agrupamento de assuntos num texto normativo, pode ser dividido e constituir agrupamentos, tudo a depender da matéria tratada pela norma. Como já tivemos oportunidade de referir, a estrutura normativa é instrumental, deve ser sempre serva dos objetivos buscados pela

prolação da norma, sem nunca perder de vista e clareza e organicidade que devem perpassar os textos normativos.

5. Como deve o regulador numerar e formatar os artigos? Como se subdividem os artigos? Quais as regras de elaboração de um artigo do texto normativo?

A numeração dos *artigos* deve obedecer parâmetros oficiais. Estabeleceu-se que deve ser adotada a numeração ordinal até o artigo nono (9º) e da numeração pelo algarismo arábico respectivo a partir do artigo 10, seguido de ponto final (art. 10.). O artigo é determinado pela abreviatura “*Art.*” e seu texto deve iniciar-se com letra maiúscula e encerrar-se com ponto final, exceto no caso de desdobramento, ocasião na qual encerrar-se-á com dois pontos.

Podem subdividir-se os artigos *parágrafos* e *incisos*.

O *parágrafo* é, por assim dizer, a subdivisão “clássica” de um artigo de um texto normativo. O símbolo que o representa é o “§”. O conteúdo do parágrafo é uma disposição secundária de um artigo, sempre referente a este, normalmente com a finalidade de explicar ou modificar a disposição principal. A numeração do parágrafo segue a regra aplicável aos parágrafos, ou seja, com numerais ordinais até o § 9º e numerais cardinais a partir do § 10. Quando existe apenas um parágrafo, refere-se a ele como “*parágrafo único*”, por extenso, jamais “§ *único*” ou “§ *1º*”. Também seguindo a regra válida para os artigos, o texto de um parágrafo deve sempre se iniciar com letra maiúscula e se encerrar com ponto final, exceto no caso de subdivisão.

Os *incisos* são utilizados como elementos discriminativos de artigo se o assunto nele tratado não puder ser condensado no próprio artigo ou não se mostrar adequado a constituir parágrafo. Portanto, é uma espécie de “segunda opção” para a subdivisão do assunto de um artigo. A indicação dos incisos é feita por meio de algarismos romanos (I, II, III, IV), sem qualquer outra referência.

Existe ainda uma outra unidade muito específica utilizada para a disposição dos elementos da matéria legislada num texto normativo. Trata-se das *alíneas*, que vêm a ser desdobramentos dos incisos e dos parágrafos. A alínea ou letra será grafada em minúsculo e seguida de parêntese. Assim, teríamos “a)”, “b)”, “c)” e assim por diante. As

alíneas podem ainda ser desdobradas, sendo estes desdobramentos indicados por numerais cardinais seguidos de ponto. Por exemplo, “1.”, “2.” e assim por diante.

Vimos que os artigos, como unidades básicas de veiculação de assuntos específicos no âmbito de um texto normativo, podem ser agrupados de acordo com a complexidade da norma a ser elaborada. Nesse sentido, cabe breve menção aos modos de agrupamento dos artigos, na exposição da matéria legislada de um texto normativo.

Uma primeira categoria de agrupamento de artigos seria a *seção*. Esta é caracterizada por ser um conjunto de artigos que tratam de um mesmo tema. As seções são indicadas por algarismos romanos e grafadas em letras minúsculas e em negrito. Dividem-se, eventualmente, em subseções.

Uma unidade um pouco maior na estrutura de um texto normativo é o *capítulo*. Este é uma unidade capaz de reunir várias seções que tenham entre si uma certa identidade temática. O capítulo é, como os *títulos*, *livros* e *partes*, grafado com letras maiúsculas e identificado por algarismos romanos.

A seguir, temos o *título* como unidade apta a englobar diversos capítulos, englobados unidos também por uma relativa afinidade temática.

Os conjuntos de títulos podem reunir-se, nas legislações mais extensas, sob *livros*, mais uma vez em razão de afinidade temática. Esses livros podem, eventualmente (entre nós, é o caso do Código Civil), ser reunidos alguns na *Parte Especial* e outros na *Parte Geral*.

Note-se que o agrupamento de unidades cada vez maiores sob outras unidades ocorre na medida em que diminui o grau de afinidade entre as temáticas. Enquanto que num artigo o assunto deve ser um só, podem ser muitos assuntos aqueles integrados no mesmo capítulo e uma variedade maior ainda de objetos no interior de um mesmo livro. A afinidade entre as temáticas diminui, mas mantém-se sempre uma lógica sistêmica, de aproximação, sob uma mesma unidade, de temas mais ou menos afins.

O agrupamento de artigos, seções, capítulos, títulos e livros no interior de um texto de lei é de vital importância para que ela desempenhe suas funções. Com efeito, utiliza-se comumente de interpretação sistemática para extrair o sentido das determinações de um texto normativo. Quando isto ocorre, a colocação “topográfica” dos

dispositivos constantes de uma norma pode determinar sua aplicação de uma ou de outra maneira.

Necessário repisar que a natureza e as peculiaridades de cada disciplina jurídica têm influência decisiva sobre o modelo de sistematização a ser adotado. Disto decorre o fato de não se poder estabelecer *a priori* a melhor maneira de proceder à sistematização de um texto normativo.

Por derradeiro, uma palavra ainda pode ser dita a respeito das regras de elaboração dos artigos, no interior de um texto normativo. O artigo deve possuir frases concisas e claras, tratando de um único assunto e contendo apenas a norma geral, o princípio relativo àquele tema, deixando para as subdivisões (parágrafos, incisos, alíneas) as pormenorizações desejadas. Tratando-se de assunto que exija discriminações, apenas o enunciado deve constar do chamado *caput* (“cabeça”) daquele artigo, devendo as ditas discriminações ser feitas por meio de incisos. Em regra, os termos devem ser usados em seu sentido corrente, recorrendo-se à linguagem técnica apenas no caso de se tratar de assunto igualmente técnico. Finalmente, Em atos muito extensos, é conveniente reservar os primeiros artigos à definição dos objetivos perseguidos pelo legislador ou regulador com a prolação daquele ato, bem como à limitação de seu campo de aplicação.

Bibliografia:

Brasil. Presidência da República. **Manual de redação da Presidência da República** / Gilmar Ferreira Mendes e Nestor José Forster Júnior. – 2. ed. rev. e atual. – Brasília : Presidência da República, 2002;

BANDEIRA DE MELLO, Oswaldo Aranha. **Princípios gerais de Direito Administrativo**. Volume I – *Introdução*. Rio de Janeiro: Forense, 1969.