

PARECER Nº , DE 2011

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, em caráter terminativo, sobre o Projeto de Lei do Senado nº 162, de 2010, do Senador Pedro Simon, que *acrescenta artigo ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 – Lei de Introdução ao Código Civil.*

RELATOR: Senador **ROBERTO REQUIÃO**

I – RELATÓRIO

Esta Comissão examina, em caráter terminativo, o Projeto de Lei do Senado (PLS) nº 162, de 2010, de autoria do Senador Pedro Simon, que objetiva, mediante acréscimo de dispositivo ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução ao Código Civil – LICC), tornar mais claras as regras pertinentes à publicação e vigência das leis.

O art. 1º da proposta adiciona à LICC um art. 1º-A, para determinar que a lei só entrará em vigor se publicada em veículo de comunicação oficial na data de sua sanção, para os entes federados que dele disponham; e, nos demais casos – isto é, nas unidades da federação que não possuam órgão oficial de imprensa –, apenas depois de publicada em, pelo menos, um jornal de circulação local, se houver, ou de circulação regional regularmente distribuído na localidade, sem prejuízo da *afixação do inteiro teor da norma em logradouros de grande circulação e de utilidade pública oficial ou privada*. Exige-se ainda, nessa última hipótese, o decurso de um prazo adicional de trinta dias para o início da vigência da lei, ainda que haja previsão de outra *vacatio legis* em seu texto.

O art. 2º da proposição encerra a cláusula de vigência, coincidente com a data da publicação da norma que eventualmente dela resultar.

Na justificação, defende-se que, embora **publicação** e **vigência** estejam muito bem definidas na Lei de Introdução ao Código Civil *como ações específicas, dependentes e vinculadas*, a **publicidade**, de outra parte, constitui fonte inesgotável de problemas, levando diversas questões relativas à aplicação de normas jurídicas oriundas de entes da federação desprovidos de veículo de comunicação oficial para a esfera judicial.

Argumenta-se, a esse respeito, que *o grande problema ocorre quando vemos a realidade inexorável de nosso País continental, onde a maioria dos municípios não dispõe sequer de um pequeno veículo de comunicação privado, de periodicidade definida e de fácil acesso à sociedade, de modo que a publicidade das normas geradas [...] difere em expressivo grau [...] da publicação das mesmas.*

Cita-se, finalmente, matéria jornalística dando conta de recente decisão do Tribunal do Superior do Trabalho, em que se considerou inaplicável lei municipal que, instituindo regime jurídico único para os servidores públicos, não foi publicada em órgão oficial de imprensa, tendo sido apenas afixada na sede da prefeitura e nas dependências dos órgãos administrativos.

Não foram apresentadas emendas.

Julgamos conveniente mencionar que, na redação da presente peça, aproveitamos tanto a forma quanto os argumentos utilizados pelo Senador Alvaro Dias em seu relatório, que não chegou a ser submetido à deliberação.

II – ANÁLISE

Nos termos do art. 101 do Regimento Interno do Senado Federal (RISF), compete à Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania opinar sobre a constitucionalidade, juridicidade e regimentalidade dos temas que lhe são submetidos por despacho da Presidência ou consulta de qualquer comissão.

Quanto à juridicidade, o projeto se afigura irretocável, porquanto *i)* o *meio* eleito para o alcance dos objetivos pretendidos (normatização via edição de lei) é o adequado, *ii)* o assunto nele vertido *inova* o ordenamento jurídico, *iii)* possui o atributo da *generalidade*, *iv)* se afigura dotado de potencial *coercitividade* e *v)* se revela compatível com os *princípios diretores do sistema de direito pátrio*.

No que concerne à constitucionalidade, porém, a proposição, conquanto atenda aos requisitos formais relativos à iniciativa, está a merecer reparo. É que a Lei de Introdução ao Código Civil, ao tratar da vigência, publicação e aplicação das normas jurídicas, versa sobre tema atualmente reservado à **lei complementar** – forma como foi, **nessa parte**, recepcionada pela Constituição Federal (CF) de 1988. Realmente, o parágrafo único do art. 59 do texto constitucional prescreve, a esse respeito, que *lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis*. Por decorrência desse dispositivo, foi editada, em 26 de fevereiro de 1998, a **Lei Complementar (LC) nº 95**, 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, regulando a parte do objeto da LICC que a proposição em apreço pretende alterar*. Ao apresentar-se, pois, sob a forma de “projeto de lei ordinária”, o PLS nº 162, de 2010, além de dirigir-se ao diploma legal equivocado (a LICC, em lugar da LC nº 95, de 1998), viola frontalmente dispositivo constitucional, imperfeições que buscamos corrigir mediante a sua **reautuação** na forma do substitutivo que ao final apresentamos. Valemo-nos da ocasião, ademais, para transportar da LICC para a LC nº 95, de 1998, as disposições a ela afeitas.

Quanto à técnica legislativa em sentido estrito, a matéria também não se acha isenta de críticas. Com efeito, sua ementa não indica o objeto da alteração pretendida, limitando-se a sinalizar a adição de artigo à Lei de Introdução ao Código Civil, o que não atende aos preceitos da Lei Complementar nº 95, de 1998. Outro aspecto a reclamar correção diz respeito ao *parágrafo único* do mencionado art. 1º-A, que faz referência a inciso não identificado do dispositivo.

No mérito, acedemos por inteiro à iniciativa do ilustre Senador Pedro Simon, capaz, a nosso juízo, de impor termo às dificuldades práticas envolvendo a vigência, publicação e publicidade das leis.

Convém explicar.

É que, embora seja suficiente, do ponto de vista formal, para a aplicação da lei, a sua *publicação*, é certo que, para a sua *efetividade e exigibilidade*, especialmente sob a ótica do cidadão-destinatário – que, por expressa disposição legal, não pode se escusar de cumpri-la alegando *ignorância* –, a *publicidade* da norma jurídica se revela tão importante quanto o ato oficial de sua divulgação.

A publicidade se torna ainda mais relevante no contexto da legislação municipal, cujo conhecimento não se mostra tão fácil ou acessível quanto o das legislações federal e estadual. Tomemos, como exemplo, o litígio apresentado na justificação da proposição em exame. Nele, o Tribunal Superior do Trabalho considerou inaplicável lei do Município de Palhano, Estado do Ceará, que, instituindo regime jurídico único para os seus servidores, limitou-se a afixar o texto normativo nas dependências da prefeitura e órgãos administrativos, sem divulgá-la em órgão oficial ou privado de imprensa.

No caso, determinada servidora, que requeria o pagamento de diferenças salariais, recorrera à Justiça do Trabalho a fim de obtê-lo. O Município requerido sustentou, por sua vez, que era da Justiça comum a competência para julgar a lide, porquanto se tratava de demanda envolvendo não mais *empregada*, e sim *servidora pública*. Todas as instâncias judiciais que apreciaram a matéria, no entanto, decidiram que a lei instituidora do mencionado regime jurídico único municipal, para ter aplicabilidade (isto é, para ter *entrado em vigor*), deveria ter sido publicada em órgão oficial ou em diário privado de circulação regular, nos termos do art. 1º da LICC.

Note-se, pois, que não se considerou suficiente, para o início da produção dos efeitos da norma, a sua aposição nos prédios públicos municipais, decisão que nos parece a mais acertada, em face da função do ordenamento jurídico (que se destina não apenas a sancionar ou conceder benefícios, mas também a informar a sociedade sobre o comportamento exigido em dada situação). São casos como esse que o PLS nº 162, de 2010, busca, em boa hora, solucionar.

Aproveitamos a oportunidade, de todo modo, para aprimorá-lo, conduzindo suas disposições para o âmbito da LC nº 95, de 1998, que hoje disciplina o tema. A esse respeito, destaque-se que, desde o advento dessa lei complementar, perdeu sentido parte do disposto no art. 1º da LICC (*salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada*), porquanto o art. 8º da LC nº 95, de 1998, prescreve que toda lei, qualquer que seja a instância responsável por sua produção (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios), deverá conter **cláusula de vigência expressa**, contemplando *prazo razoável para que dela se tenha amplo conhecimento*:

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.

Expirou, pois, a vetusta regra segundo a qual, salvo disposição em sentido diverso, a lei começa a vigor quarenta e cinco dias depois de publicada, disposição justificável apenas nos casos – não mais admitidos – em que o texto legal não continha cláusula de vigência.

Afigura-se-nos alvissareira a circunstância, ademais, para reunir, na LC nº 95, de 1998, dispositivos da LICC que a ela se afeiçoam, a saber, os arts. 1º e 2º:

LICC

Art. 1º Salvo disposição contrária, a lei começa a vigorar em todo o país quarenta e cinco dias depois de oficialmente publicada.

§ 1º Nos Estados, estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada.

.....

§ 3º Se, antes de entrar a lei em vigor, ocorrer nova publicação de seu texto, destinada a correção, o prazo deste artigo e dos parágrafos anteriores começará a correr da nova publicação.

§ 4º As correções a texto de lei já em vigor consideram-se lei nova.

Art. 2º Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.

§ 1º A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 2º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.

§ 3º Salvo disposição em contrário, a lei revogada não se restaura por ter a lei revogadora perdido a vigência.

Além disso, preconizamos que a primeira publicação da lei, qualquer que seja a modalidade utilizada, deverá ocorrer em até um dia da *promulgação* de seu texto, e não na *data da sanção*, que muitas vezes ocorre após o fechamento dos órgãos de imprensa, públicos ou privados.

Finalmente, engendramos, para a vigência de leis editadas por unidades da federação municipal que não possuam órgão oficial de imprensa, mecânica consoante a qual o texto normativo deverá ser publicado em, além do veículo de comunicação oficial do respectivo Estado, em pelo menos, um jornal de circulação local ou regional regular, se houver, sem prejuízo da sua afixação, no dia seguinte ao da *promulgação*, em prédios públicos e logradouros de grande circulação.

III – VOTO

Em vista do exposto, somos pela **reautuação** do Projeto de Lei do Senado nº 162, de 2010, como **projeto de lei complementar** e por sua **aprovação**, na forma do seguinte substitutivo:

EMENDA Nº – CCJ (SUBSTITUTIVO)

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 162, DE 2010 – COMPLEMENTAR

Altera os arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, para dispor sobre a publicação, vigência e aplicação das leis, e dá outras providências.

Art. 1º Os arts. 8º e 9º da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, passam a vigorar com a seguinte redação:

“**Art. 8º** A lei entra em vigor depois de publicada, observado o disposto neste artigo, e, não se destinando à vigência temporária, perdura até que outra a modifique ou revogue, no todo ou em parte.

§ 1º A vigência 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.

§ 2º As leis que estabelecerem período de vacância deverão utilizar a cláusula ‘esta lei entra em vigor após (o número de) dias de sua publicação oficial’.

§ 3º A contagem do prazo para a entrada em vigor das leis que estabeleçam período de vacância será feita com a inclusão da data da publicação e do último dia do prazo, entrando em vigor no dia subsequente à sua consumação integral.

§ 4º A publicação deverá ser feita:

I – em veículo oficial de comunicação, pelo ente federado que o possua, até o dia seguinte ao da promulgação da lei, salvo se esta ocorrer em uma sexta-feira ou em véspera de feriado;

II – cumulativamente ao disposto no inciso anterior, em pelo menos um jornal de circulação local ou regional regular, se houver, sem prejuízo da afixação do inteiro teor da lei, no dia seguinte ao de sua promulgação, em prédios públicos e logradouros de grande circulação, no caso de ente federado que não possua veículo de comunicação oficial.

III – caso o ente federado municipal não disponha de veículo de comunicação oficial, a publicação do texto da lei deverá ser feita em veículo oficial do respectivo Estado e em jornal de circulação local ou regional, devendo, neste último caso, ocorrer na primeira edição que suceder à promulgação da lei, somente se admitindo a utilização de veículo de circulação regional para divulgação de lei municipal se regularmente distribuído na localidade onde a norma houver de ser aplicada;

IV – o início da produção dos efeitos da lei somente ocorrerá após um mês do cumprimento cumulativo do disposto nos incisos II e III deste parágrafo.

§ 6º Aplicam-se às correções a texto de lei, feitas antes ou depois do início de sua vigência, os prazos e obrigações impostos por este artigo, não constituindo escusa válida para o seu descumprimento eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular.

§ 7º A correção de texto de lei em vigor será considerada lei nova.

§ 8º A vigência da lei revogada só se restaura por disposição legal expressa.

§ 9º Nos Estados estrangeiros, a obrigatoriedade da lei brasileira, quando admitida, se inicia três meses depois de oficialmente publicada.” (NR)

“**Art. 9º** A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas.

§ 1º (VETADO)

§ 2º A lei posterior revoga a anterior quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria de que tratava a lei anterior.

§ 3º A lei nova que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes não revoga nem modifica a lei anterior.” (NR)

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator