



SENADO FEDERAL

PARECER

Nº 1.391, DE 2012

Da COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA, 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**

RELATOR “AD HOC”: Senador **WALDEMIR MOKA**

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 1 – 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, 14 de novembro de 2012.

 **EURÍCIO OLIVEIRA**, Presidente

 , Relator

IV – DECISÃO DA COMISSÃO

A Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, na 42ª Reunião Ordinária, realizada em 14 de novembro de 2012, aprova o Projeto de Lei do Senado nº 162, de 2010, nos termos da Emenda nº 1-CCJ (Substitutivo), constante do Relatório do Senador Waldemir Moka (Relator *Ad Hoc*), incorporando ainda a seguinte sugestão formulada durante a discussão, pelo Senador Pedro Taques, à modificação do art. 8º da Lei Complementar nº 95/98 (constante do art. 1º do Substitutivo):

“Art. 8º
.....
§ 4º A publicação deverá ser feita:
I – em veículo oficial de comunicação, pelo ente federado que o possua, até o dia útil seguinte ao da promulgação da lei, salvo se esta ocorrer em uma sexta-feira ou em véspera de feriado;
..... (NR)”

Sala das Comissões, 14 de novembro de 2012


Senador **EUNÍCIO OLIVEIRA**
Presidente da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO, JUSTIÇA E CIDADANIA

PROPOSIÇÃO: PLS Nº 162 DE 2010 *Constituinte*

ASSINAM O PARECER NA REUNIÃO DE 14/11/2012, OS SENHORES(AS) SENADORES(AS):

PRESIDENTE: <i>Senador Francisco Leão</i>	
RELATOR: <i>Senador Waldemir Moka</i>	
BLOCO DE APOIO AO GOVERNO (PT, PDT, PSB, PC do B e PRB)	
JOSÉ PIMENTEL	1. EDUARDO SUPICY <i>[assinatura]</i>
ANA RITA <i>[assinatura]</i>	2. LÍDICE DA MATA <i>[assinatura]</i>
PEDRO TAQUES <i>[assinatura]</i>	3. ANÍBAL DINIZ
JORGE VIANA	4. ACIR GURGACZ
ANTONIO CARLOS VALADARES	5. LINDBERGH FARIAS
INÁCIO ARRUDA <i>[assinatura]</i>	6. RODRIGO ROLLEMBERG <i>[assinatura]</i>
EDUARDO LOPES <i>[assinatura]</i>	7. HUMBERTO COSTA <i>[assinatura]</i>
BLOCO PARLAMENTAR DA MAIORIA (PMDB, PP, PV)	
RICARDO FERRAÇO	1. RENAN CALHEIROS
EUNÍCIO OLIVEIRA <i>[assinatura]</i>	2. ROBERTO REQUIÃO <i>[assinatura]</i>
PEDRO SIMON <i>[assinatura]</i>	3. TOMÁS CORREIA <i>[assinatura]</i>
ROMERO JUCÁ	4. EDUARDO BRAGA
VITAL DO RÊGO	5. LOBÃO FILHO <i>[assinatura]</i>
LUIZ HENRIQUE <i>[assinatura]</i>	6. WALDEMIR MOKA <i>[assinatura]</i>
FRANCISCO DORNELLES	7. BENEDITO DE LIRA
BLOCO PARLAMENTAR MINORIA (PSDB, DEM)	
AÉCIO NEVES	1. LÚCIA VÂNIA
ALOYSIO NUNES FERREIRA <i>[assinatura]</i>	2. FLEXA RIBEIRO
ALVARO DIAS <i>[assinatura]</i>	3. CÍCERO LUCENA
JOSÉ AGRIPINO	4. PAULO BAUER
BLOCO PARLAMENTAR UNIÃO E FORÇA (PTB, PR, PSC/PPL)	
ARMANDO MONTEIRO <i>[assinatura]</i>	1. MOZARILDO CAVALCANTI <i>[assinatura]</i>
GIM <i>[assinatura]</i>	2. CIRO NOGUEIRA
MAGNO MALTA <i>[assinatura]</i>	3. JOÃO RIBEIRO
	4. EDUARDO AMORIM
PSOL	
RANDOLFE RODRIGUES <i>[assinatura]</i>	
PSD	
SÉRGIO PETECÃO	1. MARCO ANTÔNIO COSTA

Atualizada em: 07/11/2012

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA

CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988

.....

Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

.....

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

.....

DECRETO-LEI Nº 4.657, DE 4 DE SETEMBRO DE 1942.

Lei de Introdução às normas do Direito
Brasileiro. (Redação dada pela Lei nº 12.376, de
2010)

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. (Vide Lei 2.145, de 1953) (Vide Lei nº 2.410, de 1955) (Vide Lei nº 3.244, de 1957) (Vide Lei nº 4.966, de 1966) (Vide Decreto-Lei nº 333, de 1967)

§ 2º (Revogado pela Lei nº 12.036, de 2009).

§ 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. (Vide Lei nº 3.991, de 1961)

§ 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.

.....

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998

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.

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 incluído 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 incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Art. 9º A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas. (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

Parágrafo único. (VETADO) (Incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

.....

DOCUMENTOS ANEXADOS PELA SECRETARIA-GERAL DA MESA, NOS TERMOS DO ART. 250 PARÁGRAFO ÚNICO DO REGIMENTO INTERNO.

NOTAS TAGRIGRÁFICAS

ITEM 8

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 162, de 2010

- Terminativo -

Acrescenta artigo ao Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 - Lei de Introdução ao Código Civil.

Autoria: Senador Pedro Simon

Relatoria: Senador Roberto Requião

Relatório: Pela reatuação da matéria como Projeto de Lei Complementar, nos termos da emenda substitutiva que apresenta.

Observações:

Em 18/05/2011, a Presidência concedeu vista aos Senadores Aloysio Nunes Ferreira e José Pimentel, nos termos regimentais.

O SR. PRESIDENTE: (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Senador Rodrigo Rollemberg, V. Exª já foi contemplado no dia de hoje, permaneça nesta Comissão que sua presença é muito importante aqui entre nós.

O Senador Pedro Simon também está ausente e o Senador Roberto Requião está fora, em uma missão oficial. Como se trata de reatuação como Projeto de Lei Complementar, esta matéria não será terminativa, portanto, como se trata de Lei Complementar, ela foi reatuada, nos termos do relatório do Senador Roberto Requião.

Em discussão a matéria.

Não havendo quem queira discutir, eu coloco em votação preliminar o pedido de reatuação do PLS nº 162, de 2010, como Projeto de Lei Complementar. Srªs. Senadoras, Srs. Senadores que se encontram aqui e concordam com a aprovação permaneçam com se acham.

Aprovada a matéria.

Srs. Senadores, o resultado é: aprovado o pedido de reatuação do projeto. E vou colocar que a primeira fase foi a reatuação do projeto, aprovado pelos Srs. Senadores e Srªs. Senadoras. E a segunda fase, uma vez que já foi aprovado o pedido de reatuação do projeto, vou colocar em votação o relatório.

Srs. Senadores e Srªs. Senadoras que aprovam...

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT – MT) – Sr. Presidente...

O SR. PRESIDENTE: (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – O Senador Pedro Taques é que está falando.

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT – MT) – Sr. Presidente, nós votamos a reatuação. Agora, no tocante ao mérito, eu queria debater, se V.Exª me permite.

O SR. PRESIDENTE: (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Claro. Eu vou colocar em discussão então agora a matéria reatuada e V. Exª tem a palavra.

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT – MT) – Sr. Presidente, no art. 8º, § 4º, uma emenda de redação, se fosse possível, no inciso I: em veículo oficial de comunicação pelo ente federado que o possua até o dia útil seguinte. Seria acrescentar “o dia útil seguinte” ao § 4º, mas o relator não está aí, não é?

O SR. PRESIDENTE: (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Se não estiver, eu vou designar um relator ad hoc. Vou designar o Senador Waldemir Moka como relator ad hoc, por gentileza.

Senador Waldemir Moka, pág. 89. É o Projeto de Lei do Senado nº 162, e eu vou designar V.Exª como relator ad hoc da matéria que já foi relatada pelo Senador Requião. Ele pede a reautuação da matéria como Projeto de Lei Complementar, nos termos da emenda substitutiva que ele apresentou. V. Exª está como relator ad hoc. Há uma sugestão do Senador Pedro Taques e eu vou pedir ao Senador Pedro Taques que, por gentileza, para que o relator ad hoc agora nomeado pela Mesa possa se situar melhor, já que ele não era o relator originário, peço a V. Exª que repita o que deseja para que o relator, atentamente, ouvindo V.Exª, possa incorporar, ou não, ao novo texto a proposta de V. Exª.

O SR. WALDEMIR MOKA (Bloco/PMDB – MS) – Sr. Presidente, aí me permita, eu acho que aí eu não sou...

É muito complicado, mesmo como Relator ad hoc, eu seria leviano se pudesse emitir um opinião, Senador Pedro Taques. Eu pediria se...

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) - Então, vamos ouvir o Senador Pedro Taques? Fica registrado aqui, se for o caso, V. Exª pede a retirada de pauta da matéria, e coloco na sequência.

O SR. WALDEMIR MOKA (Bloco/PMDB - MS) - Eu ficaria confortável, e, aí, como Relator ad hoc, na próxima reunião, eu me comprometeria a fazer uma análise mais profunda e ficar em condições de...

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Tem razão V. Exª.

Senador Pedro Taques para propor.

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT - MT) – Sr. Presidente, permita-me.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Pois não.

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT - MT) – A questão aqui é só que o texto traz só uma confusão em relação à data inicial, é só para que possamos superar essa dúvida, afastar essa possibilidade de dúvida junto ao Poder Judiciário, deveria ser só acrescido o seguinte termo:

A publicação deverá ser feita, inc. I, no § 4º, do art. 8º, em veículo oficial de comunicação pelo ente federado que o possua até o dia útil seguinte.

Aqui não diz útil. Só isso.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Senador Moka, Senador Pedro Taques está pedindo...

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT - MT) – A questão é de forma só.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) - Apenas uma data.

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT - MT) – É só no art. 8º, § 4º, inc. I. Só acrescer assim: útil, dia útil seguinte.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Dia útil?

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT - MT) – Dia útil porque isso pode dar na sexta-feira e, aí, o juiz pode pensar que sábado, domingo, aí, teríamos uma maior segurança jurídica, não muda o mérito do projeto de nenhuma maneira. Sou favorável ao mérito, à aprovação, penso louvável, como já foi feita a ...

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Reautuação.

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT - MT) – Exatamente. É só esse útil, não tem nenhuma mudança de mérito.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Vou consultar o Senador Moka...

O SR. WALDEMIR MOKA (Bloco/PMDB - MS) – Acho que a pretensão do Senador Pedro Taques é realmente quase que uma emenda de redação mesmo porque é muito simples, é uma preocupação com o dia que possa cair e interferir.

Realmente, acho que a...

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Em relação a isso não há objeção por parte de V. Ex^a?

O SR. WALDEMIR MOKA (Bloco/PMDB - MS) – Não haveria objeção.

Acho que o Senador Relator Roberto Requião, que é um Senado que, no momento, constrói soluções, nunca polemiza, então, acho que ele também não se sentiria de nenhuma forma...

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Senador Moka, V. Ex^a, na hora em que se torna Relator ad hoc, a responsabilidade é inteiramente de V. Ex^a de acatar ou não a sugestão do Senador Pedro Taques. Como acho que é uma sugestão muito simples e óbvia, quer dizer, para tirar a dúvida, apenas para ser dia útil, nada mais correto do que isso.

O SR. PEDRO TAQUES (Bloco/PDT - MT) – Por lealdade ao Senador Moka, csse útil aqui pode mudar o destino do mundo, inclusive.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – A Mesa concorda com a emenda de V. Ex^a, basta ver se o Relator concorda.

O SR. WALDEMIR MOKA (Bloco/PMDB - MS) – Vamos à análise, Sr. Presidente.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Já foi lido, já foi lido, V. Ex^a, se quiser, pode fazer algum comentário.

O SR. WALDEMIR MOKA (Bloco/PMDB - MS) – Não, não, de jeito nenhum.

Acho que a pretensão, conforme já explicou o Senador Pedro Taques, acho que não altera realmente o texto, não há, a meu juízo, por que não aceitar uma observação que também acho muito procedente. De forma que opino para que a gente possa realmente acrescentar a contribuição do Senador Pedro Taques no relatório.

O SR. PRESIDENTE (Eunício Oliveira. Bloco/PMDB – CE) – Vou colocar a matéria em votação, com a incorporação, Senador Moka, da sugestão do Senador Pedro Taques.

Senador Moka, vou colocar em votação o relatório de V. Ex^a.

Em votação o relatório ad hoc do Senador Waldemir Moka, obviamente, precedido da lavra de um relatório do Senador Roberto Requião, que está em missão oficial e não está entre nós no dia de hoje.

Srs. Senadores, Sr^{as} Senadoras que aprovam permaneçam como se acham.

(Pausa.)

Aprovado o relatório, com a sugestão do Senador Pedro Taques, passa a constituir o parecer da Comissão favorável ao projeto, nos termos da Emenda nº 1 e da sugestão do Senador Pedro Taques, da CCJ, ? do substitutivo.

A matéria vai à plenário.

RELATÓRIO

RELATOR: Senador ALVARO DIAS

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, a despeito da previsão de eventual *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 justificção, 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, [no qual] 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.

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 deveria ter sido, para ter aplicabilidade (isto é, para ter *entrado em vigor*), 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 vista 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 seu texto prescreve (art. 8º da LC nº 95, de 1998) 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 que não possuam órgão oficial de imprensa, mecânica consoante a qual o texto normativo deverá ser publicado 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 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 decorridos (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;

II – 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.

§ 5º Para o ente federado que não disponha de veículo de comunicação oficial:

I – a publicação do texto da lei em jornal de circulação local ou regional deverá ocorrer na primeira edição que suceder a 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;

II – o início da produção dos efeitos da lei somente ocorrerá após decorrido um mês do cumprimento cumulativo do disposto no inciso I deste parágrafo e no inciso II do § 4º.

§ 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 inexistência 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.

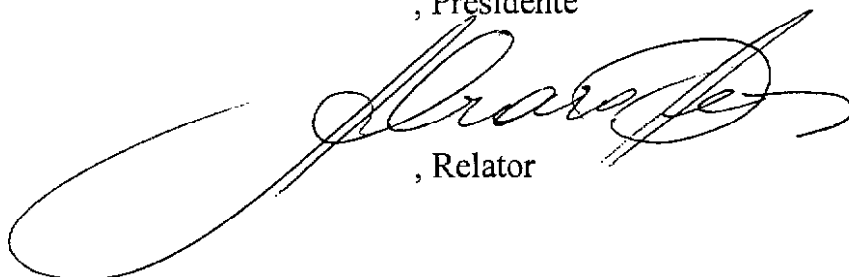
§ 3º A lei nova, que estabeleça disposições gerais ou especiais a par das já existentes, não revoga nem modifica a lei anterior.” (NR)

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

Sala da Comissão,

, Presidente

, Relator



Publicado no DSF, em 20/11/2012.

Secretaria Especial de Editoração e Publicações do Senado Federal – Brasília – DF

OS: 15586/2012