

ATIVIDADE LEGISLATIVA

Rosa Maria dos Santos Nacarini (*)

1. Introdução. 2. Do poder político. 3. Elaboração da lei: atividade típica do Poder Legislativo. 4. Submissão da atividade legislativa aos Princípios Gerais de Direito. 5. Conceito de Lei. 6. Conceito de Técnica Legislativa. 7. Estrutura das Leis. 8. Conclusões. Bibliografia.

1. INTRODUÇÃO

Almejamos apresentar, em poucas linhas, o importante papel do Poder Legislativo na sociedade, ao implementar o exercício da atividade legislativa, sobretudo, no Estado Democrático de Direito, que carece de leis genéricas e impessoais, como forma de implementar a garantia da liberdade e justiça social.

Assinale-se que a atividade Legislativa é fruto da vontade popular, vez que os parlamentares são eleitos pelo povo de forma direta, e exercem o poder em seu nome (art.1º, § único da CF). Neste sentido, as leis são presumidamente conhecidas, portanto, em regra, merecem observância e cumprimento pela população.

Importante salientar, que a atividade legislativa tem por escopo regular conduta, relações sociais; alicerçar toda a conduta estatal.

A atividade legislativa requer habilidade, já que é produto de estudo interdisciplinar, que abrange tanto o estudo da juridicidade e constitucionalidade da inserção da futura lei no sistema jurídico, como também da necessidade, conveniência, utilidade e pertinência de regular a norma de conteúdo. Exemplifico: um projeto de lei que discipline um tratamento alternativo efetivado pelo SUS, com o uso de determinado raio laser na cura e prevenção de uma doença "x". Tal projeto de lei, quando de sua apresentação, análise e votação, torna imprescindível a análise de sua juridicidade, constitucionalidade, necessidade, bem como análise de estudos que comprovem a eficácia na utilização do raio laser na cura e tratamento da doença, e ainda, do impacto econômico e financeiro, que a lei resultará. No exemplo referenciado, verificamos a interdisciplinariedade presente na atividade legislativa, isto é, necessitamos, pelo menos de um jurista e de um profissional da saúde para análise da viabilidade da lei. Disso resulta, a necessidade das comissões técnicas, das casas legislativas, apresentarem profissionais qualificados em sua composição.

Além do que, a atividade legislativa requer a técnica da boa redação, deve ser redigida, com observância das regras do bom português, e utilização de termos de uso comum, a fim de facilitar o entendimento de toda população, quando regule norma de conduta geral, reservados os termos técnicos, para as leis que disponham assunto inerente a determinado seguimento social.

Enfim, não desprezamos a importante atividade de controle inerente ao Poder Legislativo, mas pretendemos resgatar, divulgar a importância da atividade legislativa, muitas vezes passada ao largo da população, embora se trate de atividade de normatização da conduta social, isto é, atividade que regula o cotidiano do indivíduo, principalmente no que se refere às leis tributárias que pesam no orçamento deste mesmo indivíduo, como também nas leis penais que regulam a restrição à liberdade individual.

De outro modo, oportuno salientar, que as leis que garantem a liberdade de comunicação, expressão, preservação da intimidade e privacidade individual, têm tamanha importância, já que implementam a própria democracia. No entanto, muitas vezes, o viver apressado, a correria do dia-a-dia, faz com que o indivíduo dê pouca importância à existência e necessidade de eficácia dessas normas. Por isso, entendemos que a atividade legislativa merece maior atenção da sociedade, por meio de divulgação, acompanhamento e fiscalização.

2. DO PODER POLÍTICO

O poder político, pressuposto da organização estatal, tem por decorrência a soberania (supremacia dentro da ordem interna e igualdade nas relações internacionais), regulado e disciplinado pela Constituição Federal, é *indivisível, em regra indelegável*, abrange certas funções, que apresentam diferenças substanciais.

Embora referidas funções estatais possuam diferenças, é possível agrupá-las em 03 (três) grandes grupos, segundo a especificidade e similitude, ou seja, função legislativa, executiva e jurisdicional. É a correta tripartição das funções estatais, prevista por ARISTÓTELES, que não se confunde com a separação de poderes, sistematizada por MONTESQUIEU.

Com efeito, a Separação de Poderes consiste na atribuição das três funções estatais a 03 (três) órgãos governamentais distintos autônomos e independentes, com o escopo de implementar a organização jurídico-política.

A nova ordem constitucional posta pela Constituição Federal de 1988, em face do governo presidencialista, expressamente, adotou a separação de poderes, como princípio fundamental - art. 2º - , erigido ao nível de cláusula pétrea, insuscetível de reforma, mediante reforma pelo constituinte derivado - art. 60, § 4º, II.

De fato, da análise do texto da Constituição Federal vigente, verificamos, que cada um dos três Poderes Estatais, tem atribuições típicas (esfera de atuação própria), isto é, exerce preponderantemente (tipicamente) uma função, o que não exclui o exercício atípico - em segundo plano - da atividade típica dos outros poderes (arts. 48/52; art. 61 e 84 e arts. 96/117).

O Legislativo tem por atividade preponderante a edição de leis, genéricas e impessoais. Também administra, ao elaborar seu Regimento Interno e dispor a respeito de sua secretaria. Por seu turno, o Legislativo julga, por exemplo, quando decide acerca dos crimes de responsabilidade e cassação de parlamentares. E, ainda exerce atividade julgadora, nos casos de contenciosos administrativos disciplinares, isto é, em sindicâncias e inquéritos

administrativos, bem como na apreciação de pleitos administrativos de seus servidores.

Já o Poder Executivo tem, por escopo, a função executiva, ou seja, o exercício da administração política com esteio nas leis. Contudo, o Executivo também legisla, nos casos de iniciativa reservada, ou exclusiva, para desencadear o processo legislativo. Legisla, também, ao editar medidas provisórias - art. 62 da CF, bem como ao solicitar delegação legislativa - art. 68, §2º. Julgará nos contenciosos administrativos.

Por sua vez, a função jurisdicional será exercida pelo Poder Judiciário, que, tem por desiderato, a aplicação da lei ao caso concreto, desde que acionado, quando da solução do conflito de interesses. Legisla, também, nos casos de iniciativa reservada dos Tribunais ou nos casos de elaboração do próprio Regimento Interno. Administra, ao dispor sobre sua secretaria e sobre a lei orçamentária anual.

3. ELABORAÇÃO DA LEI: ATIVIDADE TÍPICA DO PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo, órgão governamental, representativo-político, dotado das faculdades de controle e legislação, tem por atividade preponderante a elaboração das espécies legislativas, isto é, a elaboração de normas gerais e abstratas. Desse modo, na estrutura do Estado Democrático de Direito, cujo alicerce é o cumprimento e fiel execução da lei, o Legislativo ocupa seu patamar, sendo o principal dos três poderes, ao introduzir a lei no sistema jurídico, a fim de que seja aplicada, tanto pelo Poder Executivo, no exercício da administração governamental, como também pelo Poder Judiciário, no caso concreto, quando da solução de conflitos.

Nesta linha de raciocínio, infere-se que a atividade do Poder Legislativo é pressuposto da atividade dos outros poderes, vez que da ausência da atividade do Poder Legislativo ensejaria a inexistência ou a impossibilidade de renovação do sistema jurídico, obstando o exercício da atividade dos demais poderes, que sempre se pautam nos termos e ditames da lei.

Vale lembrar, que a fiscalização também é atividade privativa do Poder Legislativo, restando reservado ao Congresso Nacional a fiscalização político-administrativa do Poder Executivo, nos termos do art. 49 da CF. De outra feita, a fiscalização poderá efetivar-se com a criação de comissões parlamentares de inquérito, previstas no art. 58, § 3º da CF. Por seu turno, com auxílio do Tribunal de Contas, o Poder Legislativo exercerá a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, mediante controle externo, *ex vi* do art. 70 da CF.

Entendemos que, embora o Poder Legislativo exerça também a fiscalização, a atividade legislativa tem papel tão importante quanto à fiscalização, daí porquê a pertinência de divulgação do modo como se dá a elaboração da lei, pois as leis têm por escopo regular relações sociais, bem como permitir a organização do Estado de Direito, ou seja, refletem no dia-a-dia do indivíduo.

4. SUBMISSÃO DA ATIVIDADE LEGISLATIVA AOS PRINCÍPIOS GERAIS DE DIREITO

No processo de elaboração da lei, o estudo dos princípios jurídicos é obrigatório, sobretudo dos princípios da legalidade, isonomia, federalismo e irretroatividade da lei, vez que a atividade legislativa nunca dissociar-se-á da submissão ao federalismo, já que a iniciativa das leis deve total obediência à competência legislativa e impositiva, assegurada pela CF aos entes da Federação. E, obviamente, o caráter genérico e abstrato da lei expressa a aplicação do princípio da isonomia, ressaltando-se que esta lei genérica a abstrata respeitará o direito adquirido, o ato jurídico perfeito e a coisa julgada, como decorrência do princípio da irretroatividade da lei, que somente admite a retroatividade da lei penal, nos casos em que beneficiar o réu.

Relembramos que Princípios Gerais de Direito, são vetores aplicáveis a todo o ordenamento jurídico, isto é, o alicerce que sustenta todo o sistema jurídico. Além de servirem de fonte e base a toda a legislação, dentro do sistema de validade das normas esposado por KELSEN, ocupam a cúspide, o topo da pirâmide; desse modo, todas as normas jurídicas, **inclusive as constituições repousam** nos princípios gerais de direito, seu **fundamento de validade**. Prestam-se, outrossim, à integração da lei, em caso de lacunas, a teor do disposto no artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil¹.

Por oportuno, trazemos à colação, dada a perfeição, o estudo efetuado por MARIA HELENA DINIZ, em sua obra *Lei de Introdução ao Código Civil Interpretada*², de que muito embora o princípio geral de direito seja uma diretriz para a integração das lacunas estabelecidas pelo próprio legislador, por ser vago em sua expressão e revestir-se de caráter impreciso, uma vez que o elaborador da norma não diz o que se deva entender por princípio, seu sentido é diversamente concebido pelas escolas jurídicas.

Salienta a autora, após uma análise perfunctória de 06 (seis) correntes doutrinárias, que todas elas apontam a justiça como elemento básico do princípio geral de direito. Citando TORRÉ, alerta que embora os princípios gerais de direito se reduzam à justiça, com ela não se confundem. Entende, outrossim, que os princípios gerais de direito contêm múltipla natureza:

a) São decorrentes das normas do ordenamento jurídico, ou seja, dos subsistemas normativos. Princípios e normas não funcionam separadamente, ambos têm, na nossa opinião, caráter prescritivo. Atuam os princípios como fundamento de integração do sistema normativo e como limite de atividade jurisdicional.

b) São derivados das idéias políticas e sociais vigentes, ou seja, devem corresponder ao subconjunto axiológico e ao fático, que norteiam o sistema jurídico, sendo, assim, um ponto de união entre o consenso social, valores predominantes, aspirações de uma sociedade com o sistema de direito, apresentando porém uma certa conexão com a filosofia política ou ideologia imperante, de forma que

¹ “Art. 4º Quando a lei for omissa, o juiz decidirá o caso de acordo com a analogia, os costumes e os princípios gerais de direito.”

² p.124-129.

a relação entre norma e princípio é lógico-valorativa, apoiando-se estas valorações em critérios de valor objetivo.

c) São reconhecidos pelas nações civilizadas os que tiveram **substractum** comum a todos os povos ou a alguns deles em dadas épocas históricas”.

Adotamos a conclusão da professora, de que os Princípios Gerais de Direito não são preceitos de ordem ética, política, sociológica, ou técnica, mas elementos componentes do direito. São normas de valor genérico que orientam a compreensão do sistema jurídico, em sua aplicação e integração, estejam ou não positivadas.

CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO, com precisão, definiu princípio, nos seguintes termos:

“(…) 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. É o conhecimento dos princípios que preside a intelecção das diferentes partes componentes do todo unitário que há por nome sistema jurídico positivo.”³

Por seu turno, JOSÉ AFONSO DA SILVA com mestria definiu Princípios Jurídicos Constitucionais, *verbis*:

“São princípios constitucionais gerais informadores da ordem jurídica nacional. Decorrem de certas normas constitucionais e, não raro, constituem desdobramentos (ou princípios derivados) dos fundamentais, como o princípio da supremacia da constituição e o conseqüente princípio da constitucionalidade, e o princípio da legalidade, o princípio da isonomia, o princípio da autonomia individual, decorrente da declaração dos direitos, o da proteção social dos trabalhadores, fluente de declaração dos direitos sociais, o da proteção da família, do ensino e da cultura, o da independência da magistratura, o da autonomia municipal, os da organização e representação partidária, e os chamados princípios garantias (o do *nullum crime sine lege* e da *nulla poena sine lege*, o do devido processo legal, o do juiz natural, o do contraditório entre outros, que figuram nos incs. XXXVIII a LX do art. 5º),(...)”⁴ (destacado no original - sublinhado por nós)

Saliente-se que, de modo algum, a lei positivada (escrita) poderá infringir qualquer princípio jurídico constitucional, sob pena de inserção de norma inconstitucional, no sistema jurídico, suscetível ao controle repressivo da constitucionalidade levado a cabo pelo Poder Judiciário. Nesse sentido, ressalte-se a doutrina de CELSO ANTONIO BANDEIRA DE MELLO de que:

“Violar um princípio é muito mais grave que transgredir uma norma qualquer. A desatenção ao princípio implica ofensa não apenas a um específico mandamento obrigatório, mas a todo o sistema de comandos. É a mais grave forma de ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o escalão do princípio atingido,

³ Curso de direito administrativo, p.573-574.

⁴ Curso de direito administrativo, p.573-574.

porque representa insurgência contra todo o sistema, subversão de seus valores fundamentais, contumélia irremissível a seu arcabouço lógico e corrosão de sua estrutura mestra.”⁵

Do exposto, concluímos que toda a atividade legislativa submete-se aos Princípios Gerais de Direito, pois estes são disposições fundamentais que se irradiam sobre todas as normas, inclusive as constitucionais; já os princípios constitucionais constituem os vetores de todas as normas do sistema jurídico nacional, inclusive as normas infralegais e os atos administrativos.

5. CONCEITO DE LEI

Da doutrina, infere-se que o conceito de lei expressa o ato jurídico, produzido por órgão estatal competente, com observância das regras do processo de elaboração, que resulte em norma genérica e abstrata.

JOSÉ AFONSO DA SILVA dá os exatos contornos da lei como ato político por excelência, ao lecionar que é mediante a lei, *“enquanto emanada da atuação da vontade popular, que o poder estatal propicia ao viver social modos predeterminados de conduta, de maneira que os membros da sociedade saibam, de antemão, como guiar-se na realização de seus interesses.”*⁶

Com efeito, RUBEM LIMONGI FRANÇA dá o seguinte conceito ao vocábulo lei:

“(…) é um preceito jurídico escrito, emanado do poder estatal competente, com caráter de generalidade e obrigatoriedade.”⁷

VICENTE RÁO leciona que o conceito da lei para o direito tem duplo sentido. Um amplo:

“(…) compreensivo de toda norma **geral** de conduta que define e disciplina as relações de fato incidentes no direito e cuja observância o poder do Estado impõe coercitivamente, como são as normas legislativas, as costumeiras e as demais, ditadas por outras fontes do direito, quando admitidas pelo legislador.” (destacado no original)

O outro, sentido restrito, próprio ou formal:

“(…) é a norma geral de direito formulada e promulgada, por modo autêntico, pelo órgão competente da autoridade soberana e feita valer pela proteção-coerção, exercida pelo Estado.”⁸

De nossa parte, entendemos que a lei possui as seguintes características: é regra pública positivada pelo órgão estatal que detenha competência legislativa, com observância da técnica legislativa, bem como das regras do processo legislativo estampado na Constituição Federal, cujo comando geral, abstrato e impessoal merece observância a contar da sua vigência. E, que no caso do Brasil, o Estado Democrático de Direito impõe à lei total obediência à igualdade, como forma de garantia da própria democracia.

⁵ *Curso de direito constitucional positivo*, p. 97

⁶ Op. cit., p.125, nota 4.

⁷ *Hermenêutica jurídica*, p.66-67.

⁸ *O Direito e a vida dos direitos*, p.243-244.

Entendemos, outrossim, que a lei se subdivide em duas classes, isto é, classifica-se em: lei em sentido formal e material.

Lei em sentido formal: consubstancia-se no ato normativo produzido pelo órgão do Poder Legislativo competente para exercer a função legislativa, em conformidade com as regras do processo legislativo previsto na Constituição Federal.

Lei em sentido material: reflete a própria norma jurídica, isto é, o ato jurídico normativo, caracterizado por sua generalidade e pelo fato de veicular hipoteticamente previsão, ou regra de conduta; tem por fim regular relações ou criar direitos. Abrange tanto as leis em sentido formal, que tenham obedecido, quando de sua elaboração, ao artigo 59 da Constituição Federal, isto é, os instrumentos normativos primários, como também os atos administrativos infralegais, ou seja, os instrumentos normativos secundários, desde que estes veiculem norma jurídica genérica e abstrata.

Adotando-se a classificação da lei em sentido formal e em sentido material, resulta a idéia de que a positivação de lei em sentido formal, isto é, que tenha obedecido o devido processo legislativo, nem sempre resultará na introdução no sistema de lei em sentido material. Isto ocorrerá quando a lei, em sentido formal, venha a regular situação particular, sem qualquer obediência ao critério da generalidade. De outra feita, certas normas jurídicas, que muito embora não se consubstanciem em lei em sentido formal, resultarão em lei em sentido material, dado seu caráter genérico e abstrato. Tal assertiva foi corretamente defendida e exemplificada por HUGO DE BRITO MACHADO,⁹ ao postular que:

“(...) uma lei, como tal produzida pelo órgão estatal competente para exercer a função legislativa, com observância do processo constitucionalmente estabelecido para esse fim, que simplesmente autorize o Chefe do Poder Executivo a criar, uma empresa pública, por exemplo (...) é lei em sentido formal, mas não é lei em sentido material.”

Continua o autor:

“Por outro lado, uma norma, isto é, um ato regulador de conduta, dotado de hipoteticidade, ou, como afirma geralmente a doutrina jurídica tradicional, dotado de abstratividade e generalidade, como um regimento de um tribunal, ou de uma universidade, ou mesmo um contrato firmado entre particulares, é lei em sentido material.”
(destacado no original)

Conclui o autor, aduzindo que as leis se classificam também, em outras duas espécies, isto é, em lei em sentido amplo e restrito:

“Lei em sentido amplo, é qualquer ato jurídico que se compreenda no conceito de lei em sentido formal ou em sentido material. Basta que seja lei formalmente, ou materialmente, para ser lei em sentido amplo. Já em sentido restrito só é lei aquela que o seja tanto em sentido formal como em sentido material.” (destacado no original)

Do exposto, entendemos que tanto a lei em sentido formal, como também a lei em sentido material, estão adstritas ao princípio da *isonomia*, vez

⁹ Os princípios jurídicos da tributação na Constituição de 1988, p.124-135.

que todas as espécies legislativas requisitam, quando de sua edição, comando genérico sem qualquer distinção entre os indivíduos que se encontrem em situações equivalentes; daí a generalidade como decorrência da igualdade. Desse modo, entendemos que o princípio da igualdade (isonomia) é indissociável da atividade legislativa.

6. CONCEITO DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Técnica Legislativa constitui a arte, a habilidade, o método de elaboração da lei e dos atos normativos infralegais.

Com efeito, reproduzimos o entendimento de HÉSIO FERNANDES PINHEIRO¹⁰, que abordou a técnica legislativa, nos seguintes termos:

“A técnica legislativa, tomada em seu sentido lato, envolve todo o processo evolutivo de elaboração das leis, isto é, desde a verificação da necessidade de legislar para um determinado caso, até o momento em que a lei é dada ao conhecimento geral.

Desse modo, abrange ela, no seu conceito, não só as fases de iniciativa, elaboração discussão, sanção, promulgação, publicação e período de *vacatio*, mas também se manifesta em todas as operações que em qualquer dessas etapas se verificam.

É na segunda fase que se alinha a chamada *apresentação* ou *redação*, subdividida em:

- a) apresentação formal (redação propriamente dita);
- b) apresentação material (disposição do assunto devidamente diluído ou agrupado).” (destacado no original).

Na doutrina, há o entendimento de que a técnica legislativa compreende dois processos: um externo (ou em sentido amplo), refere-se a todas fases do processo legislativo constitucional, bem como a expedição e publicação dos atos administrativos; outro interno (ou em sentido estrito), refere-se à redação, aos atributos e à classificação das leis¹¹.

7. ESTRUTURA DAS LEIS

A redação, elaboração, alteração e consolidação das leis federais foi disciplinada pela Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998, com as alterações introduzidas pela Lei Complementar n° 107, de 26 de abril de 2001; suas disposições são aplicáveis a todas as espécies normativas previstas no artigo 59 da Constituição Federal, isto é, abrangem todos os instrumentos legislativos primários. Tais disposições são aplicáveis também aos decretos e demais atos de regulamentação expedidos por órgão do Poder Executivo.

Com efeito, da leitura da Lei Complementar n° 95/98, observa-se as principais características que devem conter as leis, a seguir enumeradas.

¹⁰ *Técnica legislativa*, p.15-16.

¹¹ Neste sentido: Vicente Ráo, op. cit., p.247, nota 8. E, ainda José Afonso da Silva, *Manual do Vereador*, p.121.

Nos termos dos incisos I a III do art. 3º da LC nº 95/98, verifica-se que a lei será estruturada em três partes básicas: 1) parte preliminar, compreende a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas; 2) parte normativa (também denominada parte dispositiva), reunindo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada; 3) parte final, abrange as disposições pertinentes às medidas necessárias, à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias se for o caso, à cláusula de vigência e cláusula de revogação, quando couber.

O texto da lei não conterá matéria estranha a seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência, ou conexão.

O texto da lei articular-se-á do seguinte modo: as leis serão expressas em artigos, podendo existir lei com artigo único. Por seu turno, os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou incisos; os parágrafos em incisos; os incisos em alíneas e as alíneas em itens. O conjunto de artigos constituirá 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. As Partes poderão subdividir-se em partes expressas por numeral ordinal, ou então em Parte Geral e Parte Especial. Poderão ser incluídas Disposições Preliminares, Gerais, Finais, ou Transitórias, utilizando a composição descrita.

Os artigos e parágrafos terão numeração ordinal até o nono e a, partir deste, em cardinal. Os incisos serão grafados em algarismos romanos, as alíneas, em letras minúsculas e os itens, em algarismos arábicos.

Vale registrar que, no Estado de São Paulo, em obediência ao determinado ao item 16 do parágrafo único do artigo 23 da Constituição Estadual, foi editada a Lei Complementar nº 863, de 29 de dezembro de 1999, dispondo sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis

Saliente-se, por fim, que o projeto de lei sempre possuirá justificativa, que consiste nas razões da necessidade da edição de lei.

8. CONCLUSÕES

A administração pública, que tem sua conduta adstrita ao Princípio da Legalidade, deveria implementar o estudo e divulgação do processo legislativo, da técnica legislativa, por meio das escolas de governo, previstas no art. 39, § 2º da CF, como forma de educar e conscientizar a sociedade quanto à importância do conhecimento e fiscalização da elaboração das leis.

Relembramos o entendimento de HELY LOPES MEIRELLES¹², de que o administrador público descumpridor do princípio da legalidade, incorrerá em ofensa à Constituição Federal, sujeitando-se, outrossim, às penalidades legais previstas na Lei da Ação Popular, “*in verbis*”:

“A legalidade, como princípio de administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não pode se afastar ou desviar, sob pena de praticar

¹² *Direito administrativo brasileiro*, p.82-83.

ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso.”

Prossegue o autor:

“O princípio da legalidade, que até bem pouco só era sustentado pela doutrina e que passou a ser imposição legal, entre nós, pela lei reguladora da ação popular (que considera nulos os atos lesivos ao patrimônio público quando eivados de ‘ilegalidade do objeto’, que a mesma norma assim conceitua: ‘A ilegalidade do objeto ocorre quando o resultado do ato importa em violação de lei, regulamento ou outro ato normativo’ - Lei 4.717/65, art. 2º, ‘c’, e parágrafo único, ‘c’), agora é também princípio constitucional (art. 37 da CF de 1988).”

Daí a necessidade do Administrador conhecer a legislação, levando em conta a necessidade de sua conduta estar totalmente vinculada ao princípio da legalidade e à Constituição Federal, bem como de que todos atos administrativos, inclusive os de caráter regulamentar, não poderão contrariar ou fazer as vezes da lei. Não basta somente o estudo da aplicação e interpretação das leis, mister se faz o estudo da fonte do direito, do projeto que originou a lei, da sua justificativa, a fim de que se descubra a causa, o motivo, o objetivo da edição da lei, o que propiciará a melhor interpretação e aplicação das leis.

Do exposto, concluímos quão importante é a atividade legislativa, que demanda o trabalho conjunto de profissionais de variadas áreas, salientamos a necessidade da participação da sociedade no processo de elaboração da lei, mediante acompanhamento, tendo em mira a edição de leis eficazes, justas e necessárias para a harmônica convivência social. É claro, que não se quer dizer com isso, que o Poder Legislativo deva legislar desenfreadamente, pelo contrário, deverá evitar a inflação legislativa, concernente na edição de leis que dispõem acerca de assuntos repetitivos e temas de pouca utilidade e repercussão, já que a inflação legislativa poderá ocasionar o descumprimento ou aplicação incorreta da lei. Contudo, a edição de boas leis, obedecida a técnica, o processo legislativo constitucional, com conteúdo legítimo que a torne eficaz, é salutar e defensável.

Finalizamos transmitindo a idéia de que a divulgação da atividade legislativa é necessária a fim de tornar a lei e seu processo de elaboração acessível ao cidadão comum.

BIBLIOGRAFIA

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Curso de Direito Administrativo. 9.ed., rev., atual. e amp. São Paulo: Malheiros, 1996.

BASTOS, Celso Ribeiro. Curso de Direito Constitucional. 20.ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

DINIZ, Maria Helena. Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro Interpretada. 6.ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2000.

LIMONGI FRANÇA, Rubem. Hermenêutica Jurídica. 7.ed. rev., atual. e aum. São Paulo: Saraiva, 1999.

PINHEIRO, Hésio Fernandes. Técnica Legislativa. 2.ed. Rio de Janeiro: Livraria Freitas Bastos, 1962.

MACHADO, Hugo de Brito. Os Princípios Jurídicos Tributários na Constituição de 1988. 4.ed. São Paulo: Dialética, 2001.

MENDES, Gilmar Ferreira. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. Revista Trimestral de Direito Público -1, p.255/276. São Paulo: Malheiros, 1993.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. 18.ed. São Paulo: Malheiros, 1993.

RÁO, Vicente. O Direito e a Vida dos Direitos. 3.ed. anot. e atual. por Ovídio Rocha Barros Sandoval. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1991. v.1-2.

SAMPAIO, Néelson de Sousa. O Processo Legislativo. 2.ed., Belo Horizonte: Del Rey, 1996.

SILVA, José Afonso da. Curso de Direito Constitucional Positivo. 10.ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

_____. Manual do Vereador. 3.ed. São Paulo: Malheiros, 1997.

(*) A autora é Procuradora da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Coordenadora da área de consultoria administrativa de pessoal e de assuntos internos, com especialização Lato Sensu em Direito Tributário pelo Centro de Extensão Universitária.