

A Redação das Leis e o Contencioso Administrativo

VICENTE FERRER CORREIA LIMA

Assistente Jurídico, aposentado, do
Serviço Jurídico da União.

Em todos os quadrantes dêste imenso país, ouve-se e lê-se uma parêmia que traz implícitos três têrmos por muito tempo ausentes dos foros administrativo e político brasileiros: a perspicácia, a prudência e o bom senso. Sua presença na fase de elaboração dos projetos de lei também nunca deverá ser relegada a plano secundário porque o govêrno, hoje, mais do que antanho, precisa munir-se, não de boas, porém de ótimas leis.

Fala-se e escreve-se que os problemas brasileiros devem ser resolvido dentro da realidade brasileira. Axioma nacional que merece sair da repetição e das publicações para a prática, a fim de despertar a população brasileira para a responsabilidade que lhe cabe na participação do processo de desenvolvimento do país e surripiá-la do entorpecimento impôsto pelas promessas oficiais e oficiosas de então, concebidas e transmitidas pelos profissionais da demagogia.

Louvável e judicioso é, sem dúvida, o govêrno que administra a Pátria e conduz sua política consultando as vozes conselheiras e equilibradas da **perspicácia**, — que sugere o respeito pelos resultados das pesquisas e de seu primado na adoção de medidas ou de soluções para problemas de interêsse da coletividade; a desconfiança em relatórios e informações vazios de dados e opções, repletos de escorreita intenção e de boa vontade, mas carentes de planejamento, de racionalidade, de realidade e até com o grave perigo de induzirem o govêrno a uma atitude de grandeza política, administrativa, econômica e social nociva ao país, no presente ou no futuro; é a malícia intelectual, sã, própria de autênticos estadistas e administradores, que a ela recorrem com a sensibilidade e os olhos voltados para os verdadeiros anseios nacionais; da **prudência**, — que contra-indica a tomada de decisões em momento de casualidade emocional ou no auge de entusiasmos pelas exposições

brilhantes, talvez de cunho unilateral ou unipessoal, para ressaltar a sabença da máxima segundo a qual, em administração e política, o radicalismo e o açodamento são nocivos, por constituírem irreparáveis defeitos; do **bom senso**, — que açora pela escolha do meio têrmo, onde se fixa a virtude com todo seu cabedal de sabedoria. Tudo isso, bem observado e executado, leva inexoravelmente à verdade, que não se antepõe à realidade.

Dizia o insigne RUI BARBOSA que três âncoras deixou Deus ao homem: o amor da pátria, o amor da liberdade e o amor da verdade, com o adendo de que cara nos é a pátria, a liberdade mais cara; mas a verdade mais cara que tudo, porque o amor da verdade é o mais santo de todos os amôres por descer do céu e ir à eternidade.¹

Tenta-se, é inegável, iniciar essa magnífica etapa na transformação ou no aperfeiçoamento dos costumes individuais e coletivos no Brasil. Da suprema magistratura do país vem a afirmativa peremptória de que o “jôgo da verdade” constitui compromisso governamental, embora essa tese, tão cara ao Brasil, encontre o obstáculo, às vêzes imperceptível, de a vontade psicológica sugerir princípios, normas, soluções e orientações que a pesquisa dos fatos, se criteriosamente feita, não os abonaria. Por isso, considera-se insubstituível a participação do parlamento no processo de discussão ampla e sem restrições dos projetos de lei.

Compreensíveis aquelas ocorrências, quando esporádicas, em época de intensa mutação de valores, de atitudes e comportamentos ancestrais que ainda prosperam no subconsciente de muitos, pela ausência do hábito de recorrerem à pesquisa e ao valioso instrumento da informação, que o emérito professor BENEDICTO SILVA classifica de forma dinâmica

“Quando circula da matriz ou do documento que a contém para alguém que a vai receber — seja para dirimir dúvidas, seja para guiar a ação, seja para apoiar uma decisão, seja para preencher claros em relatórios ou documentos semelhantes, seja para estimular e possibilitar a especialização através do conhecimento teórico e da experiência prática.”²

A reflexão, em função do tempo e dos resultados sôbre os atos e soluções ocorridos e sôbre seus efeitos nos campos

1. RUI BARBOSA — A Imprensa e o Dever da Verdade — Organização Simões.

2. BENEDICTO SILVA — A Informação como Apoio da Ação Administrativa — Revista do Serviço Público — Vol. 105 — Nº 1 — 1970.

político, administrativo, econômico e social, há de trazer ajustes e revisões que completarão aquêle "jôgo", com exclusivo proveito do Brasil e de todos os brasileiros.

Essa introdução, proposital, se reveste de profundo significado para o assunto que se focalizará com a pretensão de colaborar com os que pensam e estudam, objetivando o encontro de fórmulas jurídicas disciplinadoras de problemas de ordem pública. Foi redigida com a mente do autor preocupada com o disposto no artigo 111 da Constituição da República Federativa do Brasil, **verbis**:

"A lei poderá criar contencioso administrativo e atribuir-lhe competência para o julgamento das causas mencionadas no artigo anterior".

A matéria pode ser analisada por muitos e importantes prismas, embora a redação da lei que criar o contencioso administrativo mereça primazia, a fim de que, uma vez promulgada, não surjam contestações válidas e conflitos prejudiciais, em decorrência de contrariedade aos requisitos impostos pela técnica legislativa.

É comum, no Brasil, o entendimento de que qualquer pessoa de mediana ou de cultura superior porta aptidão para redigir diplomas legais, quando nem todo profissional do direito o faz com a perícia recomendada pelos especialistas.

O direito é uma característica da lei, é o seu teor de justiça, no magistério de afamados tratadistas, nascendo dessa incontestante caracterização a premissa de que as leis devem exprimir, claramente, o direito que pretendem revelar, deixando ao alcance do intérprete sua real vontade. A mensagem legislativa assim compreendida, além de atender a imperiosa necessidade exigida pelas reformas originárias da conjuntura política, administrativa, econômica e social, converte-se em genuína advertência aos seus redatores para fugirem do excesso de incoerentes minúcias e da deficiência de visão.

Apreciando essa transcendental questão, ANTÃO DE MORAIS assim se expressou:

"Dizendo menos do que deveria, melhor seria não ter dito nada. Ficava, assim, o intérprete livre de procurar a solução fora dêsse leito de Procusto."

E arrematou:

"As faculdades de direito não mantêm cátedra especial para ensinar a redigir leis. Se não estou enganado, creio que na própria cadeira de direito civil, onde mal

não ficaria um capítulo sôbre matéria tão momentosa, de tal não se cuida. Entretanto, nada seria mais oportuno do que formar legisladores, numa época em que tanto se legisla. Fazer leis, escrevia STUART MILL, é obra que exige mais do que qualquer outra, não só experiência e prática, senão, ainda, espíritos adestrados para essa tarefa mediante longos anos e laboriosos estudos. Preconizava, por isso, o mestre inglês se criasse, ao lado dos parlamentos, o conselho legislativo composto de especialistas.”³

O empirismo predominante, nesse particular, é tão grande que juristas eminentes de países democráticos clamam pela preparação de profissionais na difícil arte de redigir leis. Como tôda arte, a de que se ocupa êste estudo também reúne um conjunto de preceitos que comandam a execução prática da idéia e de sua representação gráfica. A concepção intelectual dos princípios básicos de um projeto deve submeter-se aos conhecimentos gerais e específicos da complexa técnica legislativa, os quais propiciarão à mensagem jurídica, pelo tratamento construtivo de legislador e pelo analítico do redator, ⁴ meridiana clareza e máxima objetividade, atendendo, destarte, à opinião dos doutos, quando asseveram que

“A redação de projetos de lei deve ter a precisão da engenharia; a minudência e a coerência da arquitetura, pois é a arquitetura da lei.”⁵

A asserção coloca a matéria sob o signo da exatidão matemática que, em todos os tempos, sempre exigiu raciocínio lógico, concatenado e prenhe de disciplina e hierarquia. Conduz à dedução de que a simples ação de escrever não basta à qualificação do produto, nem à fidelidade do bom pensamento, que o neófito e o leigo transformam em comunicação caótica, com negativas conseqüências:

- pelo comprometimento da proteção ou garantia de situações jurídicas que o mentor do diploma legal pretendeu assegurar;
- pela dificuldade na interpretação de seus textos em face do emprêgo generalizado de palavras de duplo sentido; de sentenças em ordem indireta, acompanhadas de frases acessórias que melhores contribuições presta-

3. ANTÃO DE MORAIS — A Má Redação de Nossas Leis — *Revista Forense* — Vol. 110 — 1947.

4. REED DICKERSON — A Arte de Redigir Leis — *Forense* — 1954.

5. Idem, idem, idem.

riam se erigidas em parágrafos; pela ausência das elípses de emprêgo universal no direito e pelo uso abusivo das orações explicativas que sempre geram resultados opostos.

As regras de hemenêutica não criam normas legais, porque sua finalidade é a de estabelecer a boa e real aplicação da lei, através da jurisprudência e da doutrina que extraem do texto legal as suas conseqüências. Essas regras, para produzirem seus efeitos, suplicam por clareza, concisão, terminologia adequada, uniformidade e sistematização, entre outras virtudes inerentes à lei.

As leis devem ser entendidas como produto do "grupo social de que o legislador se fêz órgão", e sua aplicação requer conhecimentos não só da matéria jurídica mas de outros que interferem na vida do indivíduo e da sociedade, como, **verbi gratia**, os de sociologia, psicologia, filosofia, história e economia. Sem o auxílio dessas disciplinas é impossível extrair-se da lei seu verdadeiro conteúdo para manter o equilíbrio social e atender à evolução jurídica, alargando-se, assim, sua vontade e seu espírito com o intuito de acompanhar as metamorfoses sócio-econômicas e sócio-culturais. Por isso mesmo não se apresenta o direito sob a forma individualista, porém sob a feição de proteção ou organização da vida dos indivíduos na sociedade, em virtude de ser uma ciência eminentemente social. Aquêles conhecimentos, obviamente, devem ser do domínio também do legislador e dos redatores. Daí a indispensabilidade da presença do jurisperito na construção e na redação da lei.

As leis visam ao bem comum, * sòmente atingido quando forem concebidas e redigidas com o inteiro conhecimento das condições de vida que cercam o ambiente social a que se dirigem e com refletido atento à sua composição, que deverá orientar-se no sentido de reafirmar a função do direito que é a de oferecer segurança e certeza ao indivíduo e à coletividade.

CARLOS MEDEIROS SILVA, jurista consagrado, também se insurge contra a péssima qualidade das leis brasileiras, conforme se depreende dos textos abaixo de sua lavra:

"Dizia GENY que uma boa lei, como tôda obra literária, deve ter unidade, ordem, precisão e clareza."

"É sabido, como comenta RIPERT, que o mau emprêgo de vocábulos, a imprecisão das frases e outros

* Bem comum foi empregado no sentido moderno que entende a expressão com objetivo democrático e finalidade social mutável conforme a estrutura da constituição.

erros de redação das leis criam dificuldades e embaraços à sua aplicação.

A lei nova deve entrosar-se com os textos que continuam vigentes, tarefa essa que exige perfeito conhecimento dêstes e uma espécie de acuidade do redator. A intervenção do Estado na ordem econômica, fenómeno que se acentua e generaliza, tornou ainda mais árdua e penosa a feitura da legislação. Os técnicos de todos os matizes passaram a disputar e a concorrer com os juristas na redação dos textos. Mas desconhecendo aquêles princípios gerais da ordenação jurídica e ignorando as peculiaridades de seus variados compartimentos, cometem freqüentes erros e enganos lamentáveis.⁶

Cumpra aqui salientar que o regulamento das diversas profissões limita, cada uma, dentro de atribuições que a lei impõe aos respectivos profissionais. Pena é o descumprimento dessa legislação e de outras leis com a complacência do Poder Público.

Já que o Brasil se decidiu pelo processo contínuo de alterações e permutas em todos os setores de atividade, nada mais sensato que inovasse também no campo vital da ação legislativa do Govêrno, o que asseguraria seu sucesso com número reduzido de excelentes leis e a vantagem de dificilmente serem elas ultrapassadas pelos modernos e futuros hábitos da civilização.

Tudo o que se disse, naquilo que tem de contribuição pessoal flui de vários lustros de experiência em administração e setores jurídicos. Nessas frentes de trabalho, múltiplas e sérias dificuldades foram enfrentadas, não pelas condições intrínsecas dos problemas, porém pela deficiência da legislação que, abundante e contraditória, fôra impiedosamente castigada pela desmedida discriminação, pelas redundâncias mais excêntricas e lacunas imperdoáveis, com a conseqüente marginalização de preceitos de magna relevância para o Estado, o indivíduo e a coletividade.

Agora, quando em pauta a criação do contencioso administrativo, mais do que natural, porque em evidência matéria de interesse público em face do fim que persegue — a moralização e o aperfeiçoamento da administração pública — que o Govêrno procure utilizar-se daquele dispositivo constitucional entregando a uma comissão de eminentes juristas a incumbência de ela-

6. CARLOS MEDEIROS SILVA — Técnica Legislativa — *Revista Forense* — Vol. 165 — 1956.

borar projeto de lei dentro da política perfilhada a ser enunciada de maneira clara, sem tergiversação, porque, dessa perfectibilidade, depende a essência da lei, sabendo-se que

“a política, ou condução dos negócios públicos, envolve fundamentalmente **decisões** concernentes aos **fins** ou **objetivos** do Governo, que é o Estado em ação.”⁷

Na falta de uma cristalina definição da política da lei, que é o registro fidedigno do pensamento do legislador, o trabalho de redação se tornará um pandemônio diante da certeza de que a lei será uma colcha e retalhos, pois o anteprojeto receberá emendas sem objetivos, dentro da mais perfeita desorientação e confusão que, às vezes, são premeditadas, a fim de que o futuro diploma legal mantenha, pela dificuldade de sua aplicação, o **status** que o legislador quis corrigir.

Se a essência da lei depende da sinceridade e da verdadeira intenção do legislador, pois é dele que deve emanar o pensamento político que orientará os redatores da lei, a forma desta se sujeita à essência do pensamento, exposto sem qualquer ardil ou subterfúgio. Como se vê, essência e forma não se separam e, para prestarem serviços aos seus empreiteiros, exigem definições, pois destas dependem os tipos de pesquisas, de informações e inquirições que devem ser levadas a efeito.

Ensinam os mestres que o direito é idéia, é sentimento, enquanto a lei o objetiva em “uma regra social obrigatória”. A singular exteriorização do sentimento propicia aos juristas a matéria prima de que necessitam para arquitetarem a estrutura da lei.

No caso em epígrafe do contencioso administrativo, o Governo terá que manifestar seu propósito através de deliberações, como por exemplo, definindo a competência do órgão, limitando-a às matérias previstas no artigo 111 da Constituição, ou, ao contrário, abarcando todos os assuntos administrativos, com exclusão de alguns ou de muitos que assim devam ser tratados; permitindo ou negando ao contencioso apreciar as matérias sob o ponto de vista de sua oportunidade; decidindo pela unidade de jurisdição contenciosa, ou não, e portanto pela extinção ou manutenção dos Conselhos de Contribuintes, de Política Aduaneira, do Tribunal Marítimo, ou outros que tais; fixando o tribunal perante o qual caberá apelação das sentenças finais do contencioso e estabelecendo a hierarquia do órgão.

7. A. FONSECA PIMENTEL — Política e Administração — Revista do Serviço Público — Vol. 105 — Nº 1 — 1970.

A essa fase fundamental, junta-se a de pesquisa dos fatos que dimensionarão todos os aspectos dos problemas que a lei deverá situar, conceituar e estabelecer regras abstratas aplicáveis às situações jurídicas concretas. Trata-se de tarefa difícil, porque complexa, e enfadonha, porque morosa, em virtude da dispersão das fontes de informação. Com efeito, há que se recorrer, **verbi gratia**, à opinião de autoridades judiciárias e administrativas, a associações de classe especializadas, a pareceres da Consultoria-Geral da República, das Consultorias Jurídicas da Administração direta e indireta, à legislação correlata, paralela ou afim, a projetos de lei, mesmo antigos, e a trabalhos doutrinários específicos publicados.

A acurada análise e a interpretação judiciosa de todo o material colhido pela equipe de especialistas se impõem e suas conclusões servirão de base ao estabelecimento preliminar da essência e da forma do projeto: a essência, incumbindo-se de revelar, na íntegra e com absoluta fidelidade, a vontade do cliente, com unidade, precisão, coerência, ordem, clareza e concisão; a forma, utilizando-se de estilo jurídico para evitar os vícios comuns de linguagem, tais como ambigüidade, confusão, prolixidade, entre outros. Isto se resume em uma oportuna asserção: redigir o projeto em fala de legisperito, que se guia pela malícia dos doutos, a prudência do artista e o bom senso da sabedoria.

As considerações gerais aqui expendidas resultariam falhas se deixassem despercebida a cláusula "revogam-se as disposições em contrário", em face das dúvidas e contradições que suscita sua aplicação prática:

- 1º) porque cria incertezas à clientela da nova lei;
- 2º) porque sua interpretação pode não coincidir com a intenção do legislador;
- 3º) porque é extremamente dificultoso identificar os dispositivos contrários no avultado número de leis existentes sobre o mesmo assunto;
- 4º) porque, pela deficiência apontada no item anterior, é de admitir-se que muitos dispositivos, revogados pela cláusula genérica, continuem sendo aplicados;
- 5º) porque, nem sempre, o simples confronto de normas é suficiente para levar à convicção da incompatibilidade entre as leis, havendo casos que não dispensam sua apreciação pelo critério psicossociológico, o que demanda tempo e sólidos conhecimentos de psicologia e de sociologia.

Bem analisada essa cláusula revogante chega-se ao absurdo de verificar sua total inutilidade porque, é óbvio, se a lei nova diverge da antiga, uma só é passível de aplicação. Diante de um dilema tão banal, a lógica apontaria a mais moderna como solução plausível. Este recurso descabe atualmente, já que a Lei de Introdução ao Código Civil, no parágrafo 1º, do artigo 2º, consigna três hipóteses de revogação da lei, **ipsis verbis**:

“A lei posterior revoga a anterior quando expressamente o declare, quando seja com ela incompatível ou quando regule inteiramente a matéria.”

CARLOS MEDEIROS SILVA, na Revista Forense indicada, registrou:

“Uma dificuldade freqüente é saber, quem redige o novo texto, quais os por ele atingidos, ou, melhor, aqueles que não continuam em vigor.

Não basta o princípio legal de que a lei posterior revoga a anterior, quando há conflito, porque fica deferida a cada intérprete a tarefa de procurar e evidenciar a contradição.

Usa-se, geralmente, uma expressão que diz muito e nada diz: “revogam-se as disposições em contrário”, como se o contrário fôsse de todos conhecido, como se a inexorável presunção — de que a ninguém é lícito ignorar a lei — fôsse uma realidade.”

O recurso à lei do menor esforço em pretexto de transcendental seriedade não se legitima, nestes tempos de frenética ação legisferante, nem o bom senso o sanciona. É a razão que induz a técnica legislativa a aconselhar a pesquisa de toda legislação correlata, paralela ou afim a qual, conhecida e examinada pelos redatores do projeto, poderá ser revogada ou derrogada pela indicação expressa da lei, se alcança sua totalidade, ou apenas dos dispositivos afetados. É o caminho certo, porque científico, para chegar-se à verdade legal e ao fás com a eliminação progressiva do nefas.

Autores consultados:

CLÓVIS BEVILACQUA — Teoria Geral do Direito Civil — 1949.

JOSÉ ANTÔNIO MARTINS GIGANTE — Instituições de Direito Canônico — Vol. I — 1951.

M. SEABRA FAGUNDES — O Contrôlo dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário — 1967.

REGINALDO UELZE e outros (tradução) — Uma Introdução Programada ao PERT — 1968.

VICENTE FERRER CORREIA LIMA — Ensaio Jurídico sobre o Processo ou Inquérito Administrativo (Parte que trata do Tribunal Administrativo) — Serviço de Documentação do DASP — 1969.

