

# O preâmbulo dos atos da ordem legislativa (\*)

HESIO FERNANDES PINHEIRO  
Assistente Jurídico do D. A. S. P.

A PALAVRA *preâmbulo*, composta pelo prefixo latino *pre* (antes, sobre) e pelo verbo *ambulare* (marchar, prosseguir), significa aquilo que precede, que marcha antes, que serve de exórdio ou de proposta inicial.

Não é praxe recente a de se incluir nos atos da ordem legislativa um pequeno intróito com elementos identificadores dos mesmos. Essa parte preliminar denomina-se *preâmbulo*. Já o empregavam os antigos, segundo alguns autores, na redação de seus diplomas. Seu uso foi tão difundido que se tornou mesmo obrigatório, e essa obrigatoriedade durou até meados do século XI, quando foi restringido, apenas, para determinados casos.

Já no século XII, são raríssimos os documentos portadores de introduções.

Entre os séculos IX e X, vêem-se preâmbulos os mais vários, sem fórmula definida; quase todos, porém, terminando com a expressão: *ergo, igitur*.

Os do século X sofreram as profundas influências da crença geral dominante na época; "o mundo terá o seu fim no ano 1.000 (mil)!" E é comum encontrar-se nas introduções dos documentos de então preságios como estes:

*Instante mundi termino*

*Mundi senio appropinquante*

e outros mais, que serviam de constante lembrete à hecatombe próxima.

Em fins do século XIV, ressurgiram os *preâmbulos* cheios de bisantinismos, palavras rebuscadas e "frases feitas", em quase todos os documentos oficiais.

\*) A expressão *atos da ordem legislativa* é aqui empregada no mesmo sentido em que Zachariae, Toullier, Ribas e outros, usam a palavra *legislação*, isto é, o conjunto de atos de caráter obrigatório, emanados de autoridade política bastante para fazê-lo.

Referindo-se àqueles, observa curiosamente um escritor da época que "ils dégénèrent presque toujours en galimatias très obscurs. Tels sont ceux des lettres de Charles IV, surtout depuis 1369. Sans doute que ses secrétaires désiraient flatter le goût du prince pour les belles-lettres". (1)

O grau de desenvolvimento cultural, as situações político-sociais, as vicissitudes históricas, as crenças religiosas, os usos, os costumes, enfim, todos os fatores endógenos ou exógenos, deixaram estigmas profundos nos escritos dos legisladores.

Desse modo, os preâmbulos variam em *fundo e forma*, de ato para ato e de época para época.

Em autores que se dedicaram a escrever sobre o *preâmbulo das leis*, notamos um uso indistinto dessa palavra e de outras tais como: ementa, epígrafe, título, etc.

A diversidade de termos por eles empregados como sinônimos é deveras interessante, e a confusão que, em consequência, tem originado, dá margem a frequentes incompreensões.

Essa confusão talvez se possa atribuir e justificar com o fato de que nos atos da ordem legislativa e nos documentos diplomáticos, os preâmbulos, alhures, confundiam-se com os *anúncios* ou *precauções*, que integravam as cláusulas iniciais desses atos e documentos onde as frases se sucediam e se entrelaçavam mesmo com o texto.

Vejam-se, para não ir mais longe, as *leis, decretos, cartas régias e alvarás*, etc. anteriores à Independência do Brasil. Tomemos quaisquer deles, v. gr., o decreto de 12 de junho de 1808, que "crea o lugar de Piloto Prático da Barra do Rio de Janeiro e dá-lhe regimento", onde as *justificações do ato*, a *autoria* e a *ordem de execução* se sucedem, constituindo um só corpo com o texto:

1) — Cit. de LAROUSSE — *Grand Dictionnaire Universel du XIX Siècle* — Paris, 1866.

“Porquanto pela carta Régia de 28 de Janeiro proximo passado, fui servido permittir aos navios das Potencias alliadas e amigas da minha Corôa, a livre entrada nos Portos deste Continente; e sendo necessário, para que aquelles dos referidos navios que demandarem o Porto desta Capital não encontrem risco algum na sua entrada ou sahida, que haja Pilotos Praticos desta Barra, capazes e com os sufficientes conhecimentos, que possam merecer a confiança dos Comandantes ou Mestres das embarcações que entrarem ou sahirem deste Porto; Hei por bem, crear o logar de Piloto Prático da Barra deste Porto do Rio de Janeiro e ordenar que sejam admitidos a servir nesta qualidade os individuos que tiverem as circunstancias prescriptas no Regimento... etc.”.

O mesmo não se pode encontrar no *jus scriptum* romano onde “A lei compreende ora duas, ora quatro partes: — *index*, *praescriptio*, *rogatio*, *sanctio*. O *index* contem os nomes gentílicos dos magistrados que propunham a lei e a indicação do seu objeto, por exemplo, *lex Furia testamentaria*; ora a sùmula do seu objeto, como *Lex XX questionibus*. A *praescriptio* contem os nomes dos *rogatoris*, isto é, dos que propuseram a lei, o nome da tribu ou da centúria que votou em primeiro lugar, o dia e o lugar da votação. A *rogatio* designa, ao mesmo tempo, a proposta submetida ao povo e a lei por ele votada que costuma ser dividida em capítulos. A *sanctio* é a cláusula destinada a assegurar a execução da lei”. (2)

Considerando esse fato e, mais, que alguns autores empregam como sinônimas certas expressões bem distintas, animamo-nos a escrever algumas notas sobre o assunto, com o objetivo de estabelecer uma classificação uniforme, para a nomenclatura das diversas partes do *preâmbulo*, fazendo, ao mesmo tempo, um estudo de cada uma delas.

Partindo-se da etimologia da palavra e do fim a que ela se aplica, pode-se entender por *preâmbulo* a parte inicial de uma lei que, não se incluindo no texto, serve, não obstante, para identificá-la na ordem legislativa através do tempo e do espaço.

Na moderna legislação pode ele ser subdividido em partes assim classificaveis:

2) — Amazonas de Figueiredo — *Tratado de Direito Romano* — Rio, 1930 — pg. 52.

Título	epígrafe
	rubrica ou ementa
Preâmbulo	Autoria e fundamento da autoridade
	Cláusulas justificativas do ato —
	Consideranda
	Ordem de execução ou mandato de cumprimento

Passemos ao estudo de cada uma dessas partes:

#### EPÍGRAFE

A palavra *epígrafe* é de origem grega: *epígraphus*, de *epi* (sobre) e *graphô* (escrever). Por isso, parece-nos, deve ela ser reservada para indicar a parte superior, a parte mais alta do *preâmbulo*.

É por meio da *epígrafe* que se qualifica ou situa um ato na hierarquia da ordem legislativa e se o localiza no tempo. Serve, igualmente, para distinguir uns atos dos outros e para tornar conhecido o seu alcance, segundo a denominação que se lhes dá: *alvará*, *carta régia*, *lei*, *decreto*, *decreto-lei* (recentemente), etc.

Os atos se classificam pela *epígrafe* em: *numerados* e *não numerados*. A data em que os mesmos são assinados, entretanto, deve ser inscrita logo a seguir à denominação do ato.

Examinando-se antigos documentos, sejam atos da ordem legislativa ou diplomáticos, verifica-se que deles não consta a *epígrafe* destacada; sua qualificação faz-se segundo a redação da fórmula pela qual estão iniciados. A data apresenta-se colocada, sempre, no final e antes da assinatura.

Nos atos da ordem legislativa atuais, ao contrário, a data é situada ao alto, integrando a *epígrafe* e em lugar de destaque, assim:

Decreto-lei n. ...., de ... de ... de ...;  
ou Lei n. ...., de ... de ... de ...;  
ou Decreto n. ... de ... de ... de ...;  
ou Decreto, de ... de ... de ... .

#### RUBRICA OU EMENTA

A palavra *rubrica*, também de origem latina — *rubrica* — significa “terra vermelha”. Assim, se denominava uma terra especial dessa cor, usada há tempos como adstringente. Em vermelho eram

escritos, invariavelmente, as primeiras letras, os títulos e os capítulos dos livros de direito civil e canônico que foram impressos; e, por muito tempo, observaram essa prática diversos editores.

As impressões em letra vermelha serviam, a princípio, e apenas, para destacar o título da obra, isto é, a sua essência, o ponto em torno do qual girava todo o conteúdo do trabalho; posteriormente, teve uma aplicação mais ampla e passou a encabeçar cada uma de suas partes integrantes. Tão importante se tornou que se pregava: "*Lege rubrum si vis intelligere nigrum*".

Com o desenvolvimento da legislação tornou-se necessário, para maior facilidade de consulta e busca, sintetizar-se o conteúdo das leis no topo das mesmas.

Daí a prática, hoje consagrada na legislação de quase todos os povos, de resumir ao alto dos atos da ordem legislativa o assunto neles contido, não em *vermelho*, mas em *negro*, por ser mais econômico e de fácil impressão, embora se empregue um tipo de letra diferente: *grifo*.

O objetivo da *ementa* ou *rubrica* é o de permitir, em um simples golpe de vista, o conhecimento do conteúdo do ato consultado, tornando, por outro lado, fácil e imediata a sua identificação. Não obstante, pela própria natureza de resumo, é temerário, na maior parte das vezes, formar-se um juízo perfeito da lei somente pela *ementa*.

Diz Carlos Maximiliano, referindo-se à *rubrica*, que ela "ajuda a deduzir os motivos e o objeto da norma; presta, em alguns casos, relevantes serviços à exegese; auxilia muito a memória, é fácil de reter, e por ela se chega à lembrança das regras a que se refere; porem oferece um critério inseguro; o argumento a *rubrica* é de ordem subsidiária; vale menos do que os outros elementos de Hermenêutica, os quais se aplicam diretamente ao texto em sua íntegra". (3)

#### DA REDAÇÃO DA RUBRICA OU EMENTA

Quatro elementos são fundamentais e devem ser observados na redação da *rubrica* ou *ementa* de qualquer ato da ordem legislativa:

- a) concisão,
- b) precisão de termos,
- c) clareza,
- d) realidade.

Os significados desses elementos são por todos conhecidos e, por isso, dispensam quaisquer comentários.

Para a redação da *ementa* ou *rubrica* de uma lei qualquer escolhe-se, apenas, uma frase curta, capaz de exprimir, *realmente*, o seu objetivo ou finalidade primordial.

Embora isso seja um princípio a observar-se, não raramente a lei trata de outros assuntos que, não sendo fundamentais, lhes são complementares.

Para referência a essas matérias acessórias, digamos assim, consagrou-se em nossa legislação a frase: "*e dá outras providências*", que agasalha em seu conceito uma série de disposições indispensáveis à boa inteligência e execução da lei.

Assim, colocar resumido o assunto principal, seguido da expressão "*e dá outras providências*", é aconselhável toda vez que do texto legal constem outras disposições além das precipuamente objetivadas.

Um exemplo de redação concisa e título adequado capaz de bem exprimir aquilo que desejamos resaltar aqui, dá-nos Vannier numa pitoresca anedota atribuída a Franklin: (4)

"Um chapeleiro no desejo de intitular sua casa recém-inaugurada, recorre, para a solução desse problema, às objeções de diversos amigos. Ele próprio redigira o seguinte: *John Thomson, chapeleiro, fabrica e vende chapéus à vista*, tudo isso sob um chapéu pintado em tamanho natural.

A primeira pessoa consultada fez ver que a palavra "chapeleiro" era absolutamente supérflua e ela foi suprimida.

A segunda observou que "à vista" era desnecessário. Geralmente, ponderou, ninguém solicita crédito para adquirir um chapéu; se alguém o fizesse, entretanto, talvez fosse conveniente concedê-lo, em certos casos. A expressão foi riscada e o título primitivo ficou reduzido ao seguinte: *John Thomson, fabrica e vende chapéus*.

Submetida ao exame de uma terceira pessoa, disse ela: quando se compra um chapéu, pouco interessa saber quem o fabricou. Desapareceu com isso a palavra *fabrica*.

Um último crítico consultado exclamou: "Vende chapéus, meu caro! Quem iria supor que você os desse?" E ainda duas palavras foram cortadas.

E, do título originário, restou apenas: *um chapéu pintado sobre o nome John Thomson*".

Como exemplo de concisão, conclue Vannier, nada ficou a desejar.

3) — CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — Rio 1941 — pg. 319 (citando Paula Batista, Berriat, Saint-Prix e outros).

4) — A. VANNIER — *La Clarté Française* — 3.<sup>a</sup> Ed. Paris — s/d — pg. 205.

• As *ementas* ou *rubricas* dos atos da ordem legislativa, antes de serem definitivamente colocadas, devem sofrer uma crítica semelhante à que sofreu o título escolhido pelo Sr. John Thomson para o seu estabelecimento.

Cabe acrescentar algumas palavras sobre as *ementas* ou *epígrafes* dos atos da ordem legislativa cujo escopo, único e exclusivo, é o de *emendar*, *reformular* ou *derrogar* disposições legais anteriores.

Eles não devem formar, embora se misturem na qualificação e numeração, com os mais atos existentes, pois constituem um grupo a parte, um grupo acessório, complementar por excelência.

É ponto pacífico que as *emendas*, *reformas* e *derrogações* não existem por si sós. Elas estão condicionadas a uma disposição legal pre-existente e é desta disposição que, depois, recebem a *rubrica*.

Isto porque a *ementa* da lei originária persiste e a *rubrica* da nova lei que emenda, reformã ou derroga, é absorvida automaticamente por aquela, do momento em que seu texto a ela se adapte no lugar competente. Consuma-se nessa ocasião a *reforma* ou a *emenda* do texto primitivo, ou verifica-se o desaparecimento de qualquer das disposições, no caso de *derrogação*. Impõe-se, em consequência, uma substituição de todos os atos posteriores originados dos dispositivos emendados ou reformados.

Sobre essa incorporação da lei nova à lei antiga, já se manifestara há muito o jurista Paulo, dizendo: "*Sed et posteriores leges ad prioris pertinent, nisi contrarice sint*".

A redação das rubricas ou ementas é simples e deve conter, apenas, a indicação expressa da parte ou partes da lei a serem emendadas, reformadas ou derrogadas, em expressões precisas que bem determinem este objetivo.

Em nossa legislação, principalmente depois de 1937, tem sido observada essa norma. Assim, é comum ver-se ementas como estas:

*Emenda* artigos do decreto-lei (ou decreto) n. ...., de .... de .....

*Altera a redação* do art. ... do decreto-lei (ou decreto) n. ...., de ... de ... de ...

*Dá nova redação ao* art. ... do decreto-lei (ou decreto) n. ...., de ... de .....

*Altera o* decreto-lei (ou decreto) n. ...., de ... de ... de ...

*Revoga o art.* ... do decreto-lei (ou decreto) n. ...., de ... de ... de ...

*Retifica o art.* ... do decreto-lei (ou decreto) n. .... de ... de ... de ...

e várias outras. Para exemplo, entretanto, parecidos que as mencionadas são suficientes. Passemos ao estudo da parte seguinte dos preâmbulos.

#### AUTORIA E FUNDAMENTO DA AUTORIDADE

A autoria de um ato da ordem legislativa pode ser conhecida por dois pontos da mesma: *pelo preâmbulo* ou *pela assinatura*. A *do preâmbulo*, na legislação contemporânea, é a autoridade titulada, isto é, a situação política que a mesma possui para baixar certos atos; a da *assinatura* é a autoridade subjetiva, nominal, civilmente considerada e que está investida naquela situação política. Nos primeiros tempos, ao título da autoridade juntava-se o seu nome, como se verá alem.

Remonta ao Direito Romano o uso de incluir-se nos atos da ordem legislativa o nome de seu autor.

Tomando essa época como ponto de partida para um ligeiro estudo da evolução do assunto, verifica-se que daí por diante os atos ora aparecem como uma manifestação espontânea da vontade do governante (*Voluntas Principis, quod Principi placebat*), ora insinuados por elementos que o cercam, ora objetivando a vontade popular, coativamente ou não, e ora emanados diretamente do povo reunido ou devidamente representado.

Sob o regime constitucional, bem observam Poudra et Pierre, "a autoria das leis, nas primeiras monarquias constitucionais, cabia ao monarca privativamente; nas formas republicanas representativas de Governo, às Assembléias. Em 1875, pela Constituição Francesa, foi instituído, pela primeira vez, o sistema misto". (5)

Desse modo, vê-se que a fórmula de identificar a autoria dos atos da ordem legislativa varia segundo o regime político imposto pelas vicissitudes históricas.

A autoria pode ser definida como "um elemento composto de cláusulas indicativas das pes-

5) — J. POU德拉 e E. PIERRE — *Traité Pratique de Droit Parlementaire*. Vol. I — Paris, 1878 — pg. 17.

soas que atuam, da *qualidade* em que se acham investidas e do *modo* de operar". (6)

Pela definição, bem se vê ser condição essencial, para a legalidade do ato, que ele seja emanado de autoridade competente e essa competência, "uma vez assegurada entende-se conferida com a amplitude necessária para o exercício do poder ou desempenho da função a que se refere a lei". (7)

A legislação brasileira seguiu a regra ora com fórmulas mais completas, ora menos, mas sempre as empregou devidamente.

No Brasil, de 1808 até 1822 a fórmula variava segundo a natureza do ato.

Nos *Alvarás*, por exemplo, a autoria se consubstanciava na fórmula:

*"Eu, El-Rei (ou Príncipe Regente),  
faço saber aos que este Alvará virem..."*

para os casos de *Alvarás* comuns, isto é, aqueles cuja vigência era inferior a um ano. Os que se destinavam a uma duração mais longa levavam sempre a ressalva: *com força de lei* ou *valerá como carta*.

Nos *Decretos*, ela se manifestava pelas seguintes expressões:

*Hei por bem... ou Sou servido mandar  
(ou determinar)...*

que ora apareciam no início dos decretos, ora entre as cláusulas justificativas e o texto, sem que, entretanto, tivessem destaque especial no conjunto.

Até o advento da Carta de lei de 16 de dezembro de 1815, elevando o "Estado do Brasil à graduação e categoria de Reino", a fórmula empregada para os *Decretos* e *Cartas de lei* era a seguinte:

*"Dom João, por Graça de Deus, Príncipe  
Regente de Portugal e dos Algarves, ... etc.*

Aos 20 de março de 1816 faleceu Dona Maria I, sucedendo-lhe, com o nome de Dom

João VI, o até então Príncipe Regente. Daí por diante a fórmula foi modificada para:

*"Dom João VI, por Graça de Deus, Rei  
do Reino Unido de Portugal, Brazil e Algarves..."*

Desde a partida do monarca até a proclamação da Independência, as fórmulas tornaram-se variegadas.

Com a Constituição de 1824, foi estabelecida, entre outras, a fórmula para a redação da promulgação da lei e pela qual a autoria se manifestava do seguinte modo (art. 69):

*"Dom (N) por Graça de Deus, e Unanime  
Acclamação dos Povos, Imperador  
Constitucional e Defensor Perpetuo do Bra-  
zil; Fazemos saber a todos os nossos Subditos,  
que a Assembléa Geral decretou e Nós Que-  
remos a lei seguinte:"*

Com o advento das Regências, essa fórmula foi automaticamente alterada e no Ato Adicional (Lei n. 16, de 12 de agosto de 1834) encontra-se a que devia ser usada nos atos expedidos pela Regência ou pelo Regente (se maior de 18 anos) nos casos de achar-se o Imperador impossibilitado de governar.

Essa fórmula, fixada pelo art. 128 da mesma Lei, assim está redigida:

*"Manda a Regencia em nome do Impe-  
rador..."*

ou então:

*"Manda o Principe Imperial Regente em  
nome do Imperador..."*

E, a própria lei que assim determina, com essas mesmas expressões está iniciada:

*"Manda a Regencia Permanente, em  
Nome do Imperador, o Senhor Dom  
Pedro II..."*

Ainda nesse Ato encontram-se perfeitamente nítidos os três elementos que, na definição de autoria, foram mencionados, isto é:

- a) a indicação da pessoa que atua;
- b) a *qualidade* de que se acha investida;
- c) o *modo* de operar ou dispositivo legal em que se funda.

6) — PAULO LACERDA — *Princípios de Direito Constitucional Brasileiro* Vol. II — Rio, s/d., pg. 13.

7) — CARLOS MAXIMILIANO — *Hermenêutica e Aplicação do Direito* — Rio, 1941 — pg. 318 e FABREGUETTES — *La Logique Judiciaire et l'Art de Juger* — Paris, 1914 — pg. 384.

E, assim, a fórmula prossegue:

*“... Faz saber a todos os subditos do Imperio que a Camara dos Deputados competentemente autorizada para reformar a Constituição do Imperio, nos termos da Carta de Lei de doze de outubro de mil oitocentos trinta e dous. Decretou as seguintes mudanças e addições à mesma Constituição:...”*

Durante o 2.º Império, sob D. Pedro II, quase todos os atos começavam:

*“Hei por bem Sancionar e mandar que se execute a seguinte Resolução da Assembléa Geral”.*

Sob a Regência da Princesa Isabel, vemos a fórmula redigida nos atos da ordem legislativa do modo seguinte:

*“A Princesa Imperial Regente, em Nome de Sua Magestade o Imperador o Senhor Dom Pedro II, Faz saber a todos os subditos do Imperio que a Assembléa Geral Decretou e Ella Sancionou a Lei seguinte”.*

O decreto n. 1, de 15 de novembro de 1889, não desprezou a praxe, pois assim tem início:

*“O Governo Provisório da Republica dos Estados Unidos do Brazil”.*

Com a Constituição de 1891, passa o Poder Legislativo a ser exercido pelo Congresso Nacional (Câmara e Senado), sendo a sanção e promulgação das leis de competência do Presidente da República (arts. 16 e 37).

Tal como a Constituição do Império e o Ato Adicional, a Carta de 1891 fixa a fórmula para a sanção e promulgação (§ 4.º do art. 37):

1.º — *O Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei (ou resolução),*

2.º — *O Congresso Nacional decreta e eu promulgo a seguinte lei (ou resolução),*

e, logo no artigo seguinte (38), está prevista a que devia ser usada caso o Presidente da República não promulgasse a lei dentro do tempo para isso disponível, nestes termos:

*“Não sendo a lei promulgada dentro de 48 horas pelo Presidente da República nos casos dos §§ 2.º e 3.º, do art. 37, o Presidente do Senado, ou Vice-Presidente, se o*

primeiro não o fizer em igual prazo, a promulgará usando da seguinte formula: *“F. Presidente (ou Vice-Presidente) do Senado, faço saber aos que a presente virem, que o Congresso Nacional decreta e promulga a seguinte lei (ou resolução)”.*

A reforma Constitucional de 1926 não alterou de modo algum as fórmulas fixadas pela Constituição de 1891, mas de acordo com as determinações da Constituição (art. 90 e seus parágrafos) aí se fundou o Congresso Nacional para deixar presente a autoria dessa reforma (7 de setembro de 1926), que assim começa:

*“Nós, Presidentes e Secretarios do Senado e da Camara dos Deputados, de acordo com o § 3.º do art. 90 da Constituição Federal e para o fim nelle prescripto, mandamos publicar as seguintes emendas á mesma Constituição, aprovadas nas duas Camaras do Congresso Nacional”.*

Em 1930, o decreto n. 19.398, de 11 de novembro, que instituiu o Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, entre outras disposições, manteve em vigor a Constituição Federal (art. 4); dissolveu o Congresso Nacional e trouxe ao Governo as atribuições até então afetas ao Poder Legislativo, conforme se pode ver pelo art. 1.º:

*“O Governo Provisório exercerá discricionariamente em toda a sua plenitude as funções e atribuições, não só do Poder Executivo, como também do Poder Legislativo, até que, eleita a Assembléa Constituinte, estabeleça esta a reorganização constitucional do país”.*

E, no art. 17, diz que *“Os atos do Governo Provisório constarão de decretos expedidos pelo Chefe do mesmo Governo”, etc.*

Observando-se os atos da ordem legislativa dessa época, verifica-se que a autoria se apresenta sistematicamente, pelas fórmulas:

*“O Chefe do Governo Provisório da República dos Estados Unidos do Brasil, decreta:”*

ou então:

*“O Chefe do Governo Provisório dos Estados Unidos do Brasil, usando da atribuição*

que *lhe confere o art. 1.º do decreto número 19.398, de 11 de novembro de 1930, decreta:*"

Pela Constituição de 1934 (16 de julho), volta a ser de competência privativa do Poder Legislativo, legislar sobre os assuntos que especifica (art. 39 itens 1 a 8), ressalvados aqueles atos que são da sua competência exclusiva (artigo 40), os quais serão promulgados e mandados publicar pelo Presidente da Câmara dos Deputados (parágrafo único do art. 40), depois de sancionados pelo Presidente da República.

A Carta que ora está sendo apreciada determina, no § 4.º do seu art. 45, as fórmulas que devem ser usadas pelo Presidente da República, para sancionar e promulgar a lei:

1) "*O Poder Legislativo decreta e eu sanciono a seguinte lei*".

2) "*O Poder Legislativo decreta e eu promulgo a seguinte lei*".

Prevê ainda a Constituição de 1934, tal como o fez a de 1891, a hipótese do Presidente da República não promulgar a lei dentro do prazo para isso estabelecido: "... o Presidente da Câmara dos Deputados a promulgará usando da seguinte fórmula:

*"O Presidente da Câmara dos Deputados faz saber que o Poder Legislativo decreta e promulga a seguinte lei"* (art. 46).

Pela Constituição de 1937, verificando-se o fortalecimento do Poder Executivo em consequência de uma imposição da tendência do Direito Público Moderno, o Poder Legislativo passa a ser exercido pelo Parlamento Nacional com a colaboração do Conselho de Economia Nacional do Presidente da República (art. 38).

Enquanto não se reunir o Parlamento Nacional, entretanto, reza o art. 180 da Constituição de 10 de novembro de 1937: "o Presidente da República terá o poder de expedir decretos-leis sobre todas as matérias da competência legislativa da União".

Para a expedição desses e de outros atos da ordem legislativa, não previu a Constituição de 1937, como as anteriores, fórmulas para a sua promulgação.

Em consequência, começaram elas a variar, como se verificará num simples exame dos *decretos-leis* e *decretos* publicados entre 11 de novembro de 1937 e meados de agosto de 1940.

Em 15 de abril de 1940, entretanto, já o Departamento Administrativo do Serviço Público, pela exposição de motivos n. 438, dirigida ao Senhor Presidente da República (8), observava a variedade de linguagem usada nos decretos submetidos à assinatura do Chefe da Nação, que ora se apresentavam com o caráter de decretos executivos, ora propriamente de decretos-leis. Salientava ainda, o mesmo Departamento, que a divergência de expressões mais se acentuava pela necessidade de distinguir os atos baixados por força da sua competência privativa, daqueles que constituíam mera faculdade e dos quais faz igualmente uso no exercício de prescrição constitucional.

"Concorrem assim, frequentemente, redações as mais variadas, denotando a urgência da uniformização", observava finalmente o D. A. S. P.

O Ministério da Justiça e Negócios Interiores, consultado, também se manifestou a esse respeito e de modo favorável.

Como resultante, a Secretaria da Presidência da República, resolveu, por sugestão desses dois órgãos, fixar as fórmulas a serem usadas na lavratura dos decretos-leis e dos decretos executivos.

Essas fórmulas, que acompanham a circular n. 6, de 12 de agosto de 1940, assim foram ditadas:

I — Para os decretos-leis :

*"O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que *lhe confere o artigo 180* da Constituição,*

DECRETA:

II — Para os decretos executivos :

*"O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que *lhe confere o artigo 74, letra a, da Constituição,**

DECRETA:

8) — Publicada no *Diário Oficial* de 27 de abril de 1940.

III — Para os decretos-leis e para os decretos executivos: “quando baixados na conformidade das competências definidas nas letras *b, c, e, f, g* (última parte), *j, k, m e n*, terão no preâmbulo a indicação conveniente em lugar da letra *a* do artigo 74”.

IV — Quando for conveniente a menção do dispositivo da legislação ordinária em que tiver fundamento o ato, o preâmbulo será:

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, usando da atribuição que lhe confere o artigo 180 (ou 74, letra...) da Constituição, e nos termos do artigo... da Lei (ou decreto-lei ou decreto) n... de... de...,”

#### DECRETA:

Para os atos relativos à vida administrativa dos funcionários, o Presidente do D.A.S.P., pela Portaria n. 640, de 23 de junho de 1940, fixou múltiplas fórmulas a serem usadas (9) mas que se resumem no seguinte:

#### I — O Presidente da República,

Resolve (casos referentes a provimento ou vacância de cargos públicos), de acordo com o art... do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939”.

#### II — O Presidente da República,

tendo em vista o que consta do processo n.... do... .., (Repartição)

Resolve (casos referentes a provimento ou vacância) de acordo com o art. ...., do decreto-lei n. 1.713, de 28 de outubro de 1939.

#### CLÁUSULAS JUSTIFICATIVAS DOS ATOS

O uso de justificar-se a elaboração ou a expedição de determinados atos da ordem legislativa vem de longe. Foi prática seguida por quase todos os legisladores como solução encontrada para tornar públicas, notórias e conhecidas as razões que os motivaram.

Não se desviou dessa tradicional diretriz a legislação brasileira, pois esses arrazoados encon-

tram-se nos atos de diversos períodos da nossa história político-administrativa, sob as expressões: *Considerando...*, *Tendo em vista...*, *Atendendo...*, e outras mais empregadas com o mesmo objetivo.

Nessa parte do preâmbulo, a autoridade que sanciona a lei apresenta as razões por que também a promulga.

Em alguns casos não se há de negar que essas justificações se tornam indispensáveis; em outros, convenientes; em outros, entretanto, supérfluas ou excessivamente longas. Além disso, é usado nos tempos hodiernos, encaminhar-se ao chefe do Poder Executivo os projetos de lei devidamente justificados em longas *exposições de motivos* que lhes vão anexadas e, mais, que essas *exposições* sejam publicadas no *orgão oficial*.

Esse procedimento contribuiu para que se verificasse uma notória diminuição no uso de *consideranda* nos atos da ordem legislativa.

Não obstante, ocasiões existem em que se torna impossível dispensá-los e é o que se pode verificar em certos decretos-leis e decretos baixados depois do 10 de novembro de 1937.

Em 1940, a citada circular n. 6 da Secretaria da Presidência da República, em seu item V, veio consagrar a praxe, determinando que os *consideranda*, quer nos decretos-leis, quer nos decretos, fossem reduzidos ao imprescindível quando se os não pudesse evitar de todo.

E essa prática, que de há muito vinha sendo seguida pelos motivos lógicos expostos anteriormente, passou a ser mais observada ainda, em face do dispositivo expresso que assim determinava fosse feito.

Quanto às *Exposições de Motivos*, no sentido específico em que hoje se emprega a expressão, podem ser definidas como: documento pelo qual se expõe ao Presidente da República um assunto dependente da sua decisão.

A redação desse documento subordina-se a uma formalística que, resumida, pode ser deste modo enunciada :

Qualquer *Exposição de Motivos* divide-se em seis partes:

- a) Cabeçalho
- b) Introdução
- c) Corpo ou texto

2) — *Separata* da Imprensa Nacional — “Índice dos Modelos de Decretos” — Rio — 1940.



- d) Conclusões
- e) Fecho
- f) Assinatura

a) *do Cabeçalho* devem constar apenas os seguintes elementos:

Número da exposição;

Data em que a mesma foi numerada;

Direção: Excelentíssimo Senhor Presidente da República (por extenso).

b) *Na introdução* é exposto ao Chefe do Governo o assunto que se vai tratar.

c) *No corpo ou texto* desenvolve-se o assunto devidamente circunstanciado e fundamentado, em parágrafos numerados com algarismos cardinais (exceto o primeiro e o fecho que se não devem numerar). Essa ressalva entre parêntesis dispensaria maiores comentários, pois é de conhecimento geral que em cada parágrafo deve ser tratado um único assunto; isso entretanto nem sempre é possível, como por exemplo nos casos em que os parágrafos exigem um desdobramento, que deve ser feito em itens ou em letras, para sistematizar a análise ou as conclusões. Com a numeração cardinal, os assuntos ficam automaticamente separados.

d) *Nas conclusões* resumem-se as opiniões deduzidas das considerações apresentadas no texto.

e) *No fecho* usa-se a fórmula:

“Aproveito a oportunidade para (apresentar ou renovar) a Vossa Excelência os protestos do meu mais profundo respeito”.

f) *Assinatura* — Assina a exposição de motivos a autoridade competente, isto é, o Ministro de Estado ou o Chefe supremo do órgão diretamente subordinado à Presidência da República (Presidente ou Diretor).

Devem acompanhar a Exposição de Motivos os documentos que a originaram e o projeto de decreto-lei, ou decreto, a ser assinado.

#### ORDEM DE EXECUÇÃO OU MANDATO DE CUMPRIMENTO

Por *ordem de execução* denomina-se a expressão imperativa pela qual se encerra a fórmula da “autoria e fundamento da autoridade”.

A ordem de execução, pois, é um complemento necessário e imediato dessa fórmula. Isto

porque não se compreenderia que se alegasse uma situação e que se a apoiasse num dispositivo legal sem a existência de um objetivo determinado e útil.

Esse objetivo, no caso, é o de deixar manifesta e expressa, pela autoridade competente, a sua vontade de que o ato da ordem legislativa seja cumprido, e, mais, de dar-lhe cunho de obrigatoriedade. Essa manifestação de vontade e essa obrigatoriedade consubstanciam-se numa expressão imperativa.

A fórmula do mandato de cumprimento tem variado de época para época, de acordo com o regime político, mas nunca deixou de existir.

Foi-nos oportuno apreciar delas os exemplos quando tratamos da “autoria e fundamento da autoridade”, e isto é razão bastante para não lhe repetir o histórico.

Não obstante, destacaremos certas expressões ali encontradas, que constituem o mandato de cumprimento ou ordem de execução: *Hei por bem...*, *Faço saber...*, *Sou servido mandar...*, (ou *determinar*), *O Congresso Nacional decreta e Eu promulgo a seguinte lei*, e muitas outras mais, que completam as fórmulas da autoria e fundamento da autoridade.

Nem sempre, porem, a ordem de execução segue-se imediatamente a esta fórmula; muitas vezes interpõe-se entre ambas os *consideranda*, como uma explicação necessária antes de ser aposta a ordem de execução do ato.

Atualmente, o mandato de cumprimento concretiza-se na palavra *Decreta*, que é indistintamente usada para os decretos executivos e decretos-leis, ou na palavra *Resolve* para os atos relativos à vida administrativa dos funcionários quando dependentes da aprovação do Governo.

Do exposto conclue-se que os preâmbulos variam no fundo e na forma, de época para época, subordinando-se, sempre, às vicissitudes históricas e adaptando-se às situações político-administrativas sob as influências dos fatores tempo e espaço.

Na maneira de sua apresentação eles evoluíram gradativamente para uma organização racional.

E foi justamente isto que nos propusemos demonstrar neste trabalho sobre *o preâmbulo dos atos da ordem legislativa*.