

Explica no Quadro! Prof. Reginaldo Ramos.

Compreendendo a estrutura das leis

Devido à importância que este tema tem para o profissional da área contábil e fiscal elaboramos um artigo com os principais pontos a serem observados para uma boa compreensão da estrutura de uma lei.

Saber ler e interpretar textos legais é importante no cenário de várias profissões, afinal de contas, todos nós estamos de alguma forma, sujeitos a certas normas legais que orientam nossas atividades profissionais.

E quanto a nós que atuamos na área contábil e tributária das empresas é indiscutível a importância de saber ler e compreender um texto legal para realizar corretamente as atividades da entidade para a qual prestamos serviços de acordo com a devida previsão legal.

No entanto sabemos que esta tarefa, relativa à interpretação da legislação, não é uma tarefa fácil, talvez por isso, poucos profissionais no mercado possuam a desenvoltura necessária para interpretar os diversos atos legais que compõem, por exemplo, o conjunto da legislação tributária.

A boa notícia é que a própria legislação nos trás as regras formais que nos auxiliam na tarefa de compreender um texto de Lei. Estamos nos referindo à Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998.

A própria Constituição Federal de 1988 já destacava as funções que seriam tratadas por Lei Complementar, conforme podemos observar pela transcrição que fazemos abaixo do artigo nº 59:

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

I – emendas à Constituição;

II – leis complementares;

III – leis ordinárias;

IV – leis delegadas;

V – medidas provisórias;

VI – decretos legislativos;

VII – resoluções.

Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. (grifo nosso).

De fato a Lei Complementar nº 095/98 vem tratar destes aspectos previstos no parágrafo único citado acima. Significa dizer que os responsáveis pela elaboração das leis devem, obrigatoriamente, observar as regras contidas nesta Lei Complementar.

Destacamos inicialmente que as regras que apresentaremos a seguir também se aplicam a todos os atos legais citados no próprio artigo nº 59 da CF bem como às Medidas Provisórias e Decretos emitidos pelo poder executivo.

Podemos destacar inicialmente que uma lei possui três partes distintas: **parte preliminar**, **parte normativa** e **parte final**. Explicaremos os principais pontos de cada parte utilizando a própria LC 095/98 como exemplo e também a LC 087/96 que trata do ICMS.

Parte preliminar

Aqui encontramos duas informações básicas:

Epígrafe – é a própria identificação da Lei. Normalmente está em letras maiúsculas. Primeiro vem o tipo de ato legal (Lei, Lei Complementar, Decreto etc.), e em seguida seu número e data de promulgação.

Exemplo:

LEI COMPLEMENTAR Nº 95, DE 26 DE FEVEREIRO DE 1998.

Ementa – Aqui é tratado o conteúdo da Lei. É aqui que você descobre o assunto tratado pelo texto legal.

Exemplo com base na LC 095/98:

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.

Logo no início do texto legal, especificamente no artigo 1º encontramos as informações sobre o objeto da Lei e o âmbito de aplicação. É importante observar que – salvo exceções - a Lei trata apenas de um único assunto e naturalmente todo o seu texto deverá tratar exclusivamente deste assunto, que é indicado no objeto.

Exemplo com base na LC 087/96:

Art. 1º Compete aos Estados e ao Distrito Federal instituir o imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior.

Conforme percebemos pelo citado artigo 1º já sabemos que o ICMS é um tributo de competência estadual e do DF.

Por fim, é bom observar também que, como regra geral, para cada assunto haverá uma única Lei.

Parte normativa - Artigos, incisos e alíneas.

A parte normativa da Lei está estruturada basicamente em artigos. O artigo é a parte fundamental de uma lei. Nos termos da LC 095/98 o artigo é a 'unidade básica de articulação de um texto legal'. Os artigos são indicados de forma abreviada no texto (Art.) e são numerados de forma ordinal até o nono e de forma cardinal em diante.

Um artigo pode se desdobrar em parágrafos ("§") ou em incisos (algarismos romanos)

Segue exemplo extraído da LC 087/96, que trata das situações em que incide o ICMS:

Art. 2º O imposto incide sobre:

I - operações relativas à circulação de mercadorias, inclusive o fornecimento de alimentação e bebidas em bares, restaurantes e estabelecimentos similares;

II - prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal, por qualquer via, de pessoas, bens, mercadorias ou valores;

III - prestações onerosas de serviços de comunicação, por qualquer meio, inclusive a geração, a emissão, a recepção, a transmissão, a retransmissão, a repetição e a ampliação de comunicação de qualquer natureza;

IV - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços não compreendidos na competência tributária dos Municípios;

V - fornecimento de mercadorias com prestação de serviços sujeitos ao imposto sobre serviços, de competência dos Municípios, quando a lei complementar aplicável expressamente o sujeitar à incidência do imposto estadual.

Perceba, pela transcrição do texto, que a palavra artigo está de forma abreviada e que este artigo foi dividido em incisos, cada um relacionando uma situação de incidência do imposto estadual.

Por sua vez os parágrafos também podem se desdobrar em incisos, conforme novo exemplo da LC 087/96:

Art. 13. A base de cálculo do imposto é:

[...]

§ 1º Integra a base de cálculo do imposto, inclusive na hipótese do inciso V do **caput** deste artigo:

I - o montante do próprio imposto, constituindo o respectivo destaque mera indicação para fins de controle;

II - o valor correspondente a:

a) seguros, juros e demais importâncias pagas, recebidas ou debitadas, bem como descontos concedidos sob condição;

b) frete, caso o transporte seja efetuado pelo próprio remetente ou por sua conta e ordem e seja cobrado em separado.

Você percebeu que o número deste artigo não está mais na forma ordinal e sim cardinal?

O parágrafo 1º - que pertence ao artigo 13 – foi desdobrado em dois incisos: inciso I e II.

Aqui duas observações pertinentes:

Damos o nome de **caput** à parte principal do artigo, ou seja, ao seu enunciado. Em regra incisos e parágrafos não fazem parte do caput.

Quando queremos omitir parte do artigo podemos utilizar o símbolo de colchetes – [...] – como fizemos para omitir o texto que estava entre o caput do artigo 13 e o texto do parágrafo 1º.

Ainda em relação ao artigo 13 você também notou que o inciso II foi desdobrado em alíneas? Temos a alínea “a” que trata dos seguros, juros e outros componentes da base de cálculo do ICMS e também a alínea “b” que trata do frete.

Por fim, em relação às **alíneas**, estas ainda podem se desdobrar em itens.

Vigência da Lei

Um ponto fundamental a ser observado nos textos legais é justamente o prazo em que as leis entram em vigor, ou seja, quando uma lei está vigente ela já produz efeitos na sociedade.

Normamente uma lei não entra em vigor (produz efeitos) logo na sua publicação. Geralmente há um prazo para que as pessoas conheçam o conteúdo da lei e somente após este prazo as autoridades podem exigir das pessoas as ações que foram previstas na lei. Uma lei que venha a aumentar um imposto, por exemplo, tem um prazo mínimo de noventa dias, até que o novo valor possa efetivamente ser cobrado, para permitir que as pessoas ou empresas sujeitas ao pagamento se planejem em relação aos novos valores.

Assim, é bom observar os prazos relativos à vigência de uma lei. Um texto de lei precisa ser publicado pelo governo para ter efeitos práticos na sociedade, no entanto podemos indicar que a vigência da lei pode ocorrer em três momentos diferentes:

- Na própria data em que a lei é publicada;
- Em uma data específica posterior, a ser indicada no texto legal;
- Em um determinado prazo após a data da publicação da Lei, que é o caso da nossa LC 095/98

Exemplo com base na LC 095/98:

Art. 19. Esta Lei Complementar entra em vigor no prazo de noventa dias, a partir da data de sua publicação.

Sobre a publicação dos atos legais podemos dizer ainda que existem três veículos oficiais de comunicação utilizados pelos governos, conforme o território em que se aplicam as leis e outros atos legais:

Diário Oficial da União (DOU): Onde são publicados os diversos atos legais de abrangência nacional.

Diário Oficial do Estado (DOE) ou Diário Oficial do Distrito Federal (DODF): Onde são publicados os atos legais relativos aos Estados – cada estado possui seu próprio DOE - e ao Distrito Federal, no caso do DODF.

Para concluir nosso breve estudo sobre a estrutura de um texto legal não podemos deixar de citar as informações relativas à **parte final** de um texto legal

Disposições Finais

Aqui temos um ou mais artigos com informações complementares relativas ao assunto da Lei. Por exemplo, no caso da LC 095/98, temos o citado no artigo 18:

Art. 18. Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

Temos também o artigo que indica a data em que a lei passa a entrar em vigor, conforme já comentado, bem como a data de referência (que não é necessariamente a mesma da publicação) e o nome do chefe do poder executivo responsável, conforme a abrangência do ato (federal, estadual ou municipal).

Para saber mais:

Indicamos abaixo, como leitura complementar, um texto disponível no site do Senado, que trata do processo legislativo.

Como são feitas as leis

Por Paulo Henrique Soares – Consultor Legislativo do Senado Federal

Desde o nascimento, e por toda a vida, nós somos submetidos a uma série de regras que orientam o nosso comportamento e todas as nossas atividades.

As primeiras normas que adotamos são as que recebemos dos nossos pais, familiares e parentes quando ainda não conhecemos muita coisa sobre o mundo que está além dos nossos lares.

Mas logo crescemos e percebemos que também na nossa escola, na rua e em todos os lugares as pessoas se comportam de acordo com determinadas regras.

Essas regras são chamadas normas jurídicas ou leis, que são elaboradas pelos representantes da população, ou seja, os Vereadores, os Deputados e Senadores que são eleitos para tratar desses assuntos, já que não podemos reunir todos os eleitores para fazer essas leis.

No Brasil, temos uma lei principal ou a Lei Maior, que é a Constituição Federal, onde se encontram as normas que orientam o legislador – Vereador, Deputado ou Senador – sobre quais assuntos eles devem ou podem tratar. Assim, para exemplificar, eles não podem fazer leis para que haja pena de morte no Brasil ou para acabar com as eleições para a escolha dos nossos deputados.

Para se fazer uma lei sobre determinado assunto, como a que tenha a finalidade de proibir que alguém dirija após ter ingerido bebida alcoólica, um Deputado ou Senador apresenta o projeto para que seja discutido e aprovado pelos seus colegas.

Nesse caso, o projeto deve, inicialmente, ser examinado pelas **Comissões**, que são órgãos especializados por área, com um número reduzido de parlamentares. Ao analisar o projeto, a **Comissão** fará um parecer dizendo se ele deve ser aprovado, com ou sem modificações, ou rejeitado, haja vista o que diz a Constituição Federal sobre o assunto, se há dinheiro para que a medida seja executada, se a ideia é meritória ou se já há lei tratando do mesmo assunto.

Quando a feitura da lei couber ao **Congresso Nacional**, que é formado pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal, o projeto que for apresentado inicialmente em uma dessas Casas, sendo aí aprovado, será encaminhado à outra Casa – chamada de **Casa revisora** – para que os seus integrantes (Senadores

ou Deputados) decidam se devem também aprová-lo, com ou sem modificações. Se houver modificação, o projeto retornará à Casa onde ocorreu a sua apresentação inicial, para que os seus membros decidam se aceitam ou não a modificação introduzida pela Casa revisora.

Um **projeto de lei ordinária** – que é o tipo de proposição legislativa mais comum – para ser aprovado deve contar com os votos favoráveis da maioria dos Deputados e Senadores, desde que pelo menos a metade do total deles participe da votação. Este é o quórum (quantidade necessária de votantes) para a aprovação por maioria simples. Mas, tratando-se de projeto de lei complementar, a Constituição Federal exige que a sua aprovação seja feita pela maioria absoluta dos integrantes da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, devendo, assim, ser aprovado por mais da metade do total de seus membros. Desse modo, tratando-se de votação pelo Senado Federal, são necessários os votos de, pelo menos, 41 Senadores, pois, ao todo, a Casa conta com 81 Senadores – três representantes de cada um dos 26 Estados e do Distrito Federal. Já na Câmara dos Deputados, seriam necessários os votos de, pelo menos, 257 Deputados dos 513, que é o total da Casa.

Todavia, a Constituição diz que, quando se tratar de matéria de Administração Pública da competência do Presidente da República, tais como sobre o que os órgãos públicos ou entidades governamentais devem fazer ou sobre os direitos e deveres dos servidores públicos, caberá a ele, ao Governador de Estado e do Distrito Federal ou ao Prefeito, na qualidade de chefes do Poder Executivo, encaminhar o projeto ao Poder Legislativo correspondente – Congresso Nacional, Assembleia Legislativa, Câmara Distrital ou Câmara Municipal –, para que seja discutido pelos legisladores e, em caso de aprovação, transformado em lei.

Também pode haver projeto que seja assinado por uma numerosa quantidade de eleitores – **projeto de iniciativa popular** – que será submetido ao Poder Legislativo, podendo ser aprovado ou não.

Mas não termina aí o processo de elaboração da lei. O projeto tem ainda que ser submetido à **sanção** – que é uma espécie de concordância –, do Presidente da República (ou Governador ou Prefeito). Se ele achar que o projeto não está de acordo com a Constituição, ou seja, contrário ao interesse público, poderá vetá-lo no todo ou em parte.

Mas o **veto** do Presidente da República pode ser rejeitado (invalidado) se a maioria dos Deputados e Senadores decidirem que o projeto vetado, ou parte dele, deva ter validade.

Finalmente, depois de passar pela aprovação dos Deputados e Senadores e de ter sido sancionado pelo Presidente da República, o projeto será promulgado, tornando-se lei, mas ainda depende de publicação para que tenha validade.

Nossa Constituição também prevê a possibilidade de sua própria alteração. As mudanças no texto da Constituição são chamadas de **Emendas Constitucionais**. As Propostas de Emenda à Constituição (PEC) não podem ser sugeridas por apenas um parlamentar. Para serem admitidas, devem contar com o apoio de, no mínimo, um terço dos membros da Câmara dos Deputados (171 Deputados) ou do Senado (27). O Presidente da República também pode propor mudanças na Constituição, assim como mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

Para aprovar uma Emenda Constitucional, é preciso realizar dois turnos de votação, em cada Casa do Congresso Nacional, com o voto favorável de, pelo menos, três quintos dos membros de cada Casa, em cada um desses turnos. Ou seja, 49 Senadores e 308 Deputados.

Mas existem cláusulas da Constituição que não podem ser abolidas por meio de emendas, porque são princípios fundamentais do Estado brasileiro. Essas cláusulas, conhecidas como **cláusulas pétreas**, são: a forma federativa de Estado; o voto direto, secreto, universal e periódico; a separação dos Poderes; e os direitos e garantias individuais.

<https://www12.senado.leg.br/jovensenador/home/paginas/como-sao-feitas-as-leis>. Acesso em 20 de fevereiro de 2024.

Equipe - Explica no Quadro!