

O controle judicial da técnica legislativa

26/08/2025

Na [participação passada](#), explicava-se o papel dos anexos na *técnica legislativa*, como ferramenta para organizar e complementar o texto da norma, sobretudo quando o conteúdo é excessivamente técnico, extenso ou inclui elementos não textuais, como gráficos e fórmulas. Enfatizou-se que, como parte integrante da lei, os anexos não podem contradizer o texto principal, sob pena de invalidade, ilegalidade ou inconstitucionalidade, conforme o caso. A problemática do mau uso dos anexos serve de mote para problematizar o tema da coluna hoje: o *controle judicial da técnica legislativa*.

No âmbito da *teoria da legislação*, costuma-se ler que os operadores jurídicos que intervêm no processo de criação das leis estão obrigados a garantir uma *boa técnica legislativa*. Conforme García-Escudero Márquez, a técnica legislativa “*Constitui a arte de legislar clara e eficazmente. Seu conteúdo não afeta apenas a boa redação das leis, mas também a unidade e a coerência do ordenamento jurídico, questões que repercutem na segurança jurídica: para poder cumprir as leis, os cidadãos precisam conhecer com certeza seus mandatos*” [1].

Nesses termos, muito resumidamente, a técnica legislativa é o que garante que as normas tenham uma *razão de ser*, sejam *aptas* a alcançar a finalidade pretendida com sua aprovação e não gerem efeitos indesejados. Os esforços desse campo se somam aos da *Legisprudence* e da Legística, já abordadas [aqui](#). O problema em torno dessas diretrizes e recomendações de boas práticas para a elaboração das disposições normativas está em que não deixam de ser uma espécie de *soft law*, meras recomendações que não gozam de caráter vinculante, cujo não cumprimento *per se* não permitiria impugnação judicial.

Entretanto, isso não significa que as escolhas em termos de técnica legislativa sejam *irrelevantes* (pois, no mínimo, impactam na interpretação a ser dada aos dispositivos legais) ou *insuscetíveis* de acarretar inconstitucionalidades. Isso dependerá da gravidade do problema acarretado pela *inobservância da técnica legislativa*.

Como se comentava a respeito dos anexos, a falta de precisão no seu uso acarreta consequências e, em casos extremos, pode conduzir a inconstitucionalidades por violação de princípios como a segurança jurídica (extraído do artigo 5º, inciso XXVI, da Constituição), disposições constitucionais expressas (como ilustrado no caso do artigo 156, inciso III, da Constituição) ou por obstaculizar o exercício de certas prerrogativas, como o veto presidencial (artigo 66, § 2º, da Constituição), na linha do abordado em [outra oportunidade](#), a respeito da redação *à la Saramago* dada pelos parlamentares durante a tramitação da MP nº 1.031/2021 e que resultou no artigo 1º, § 1º, da [Lei nº 14.182/2021](#), que dispôs sobre a desestatização da Eletrobras. Para o leitor não perder tempo contando, já adianto que só esse § 1º mencionado contém 664 palavras, todas inseridas no mesmo dispositivo para garantir que nada seria vetado, do contrário o presidente da República vetaria o coração da proposta de desestatização.

Convém chamar a atenção que, nesses casos, a eventual inconstitucionalidade não advém da *mera inobservância da técnica legislativa* por si só, até mesmo porque essa questão encerra controvérsia de índole infraconstitucional, insindicável em sede de controle concentrado. A própria jurisprudência do STF há muito já fixou que não se abre o processo de fiscalização abstrata quando o juízo de inconstitucionalidade depende de prévio confronto entre o ato estatal questionado e o conteúdo de outras normas infraconstitucionais, no caso, a [LC nº 95/1998](#), que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. Nesse sentido, por todos, confirmam-se as ADIs 842, 1.419 e 4.350.

Dito com outras palavras, a transgressão de norma infraconstitucional interposta resulta em *controle de legalidade* que não inaugura o controle concentrado. Além disso, não custa recordar a previsão do artigo 18 da LC nº 95/1998, pelo qual “*Eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento*”. Em resumo, as omissões ou os defeitos de técnica legislativa não constituem *per se* objeto de controle de constitucionalidade.

Imagine-se, por exemplo, que a hipótese do artigo 7º, incisos I e II, da LC nº 95/1998, que trazem a monotematicidade ou homogeneidade temática das leis (excetuadas as codificações, cada lei tratará de um único objeto, e não conterà matéria estranha ou não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão). É desnecessário comentar que essa é uma diretriz *amplamente*

flexibilizada na prática legislativa. Uma das explicações para o fenômeno é a de que por vezes os legisladores estão mais preocupados com a resposta que darão às suas bases eleitorais do que com a técnica legislativa, como desenvolvido [aqui](#).

Seja como for, o fato é que, sem dúvidas, a heterogeneidade das leis é um defeito de técnica legislativa relativamente menor. Para casos assim, não faria sentido chamar o STF para se tornar o *garantidor da congruência das leis* ou o *guardião da técnica legislativa* nesses casos. Como reconhecido na [Sentencia C-371/00](#), da Corte Constitucional da Colômbia, que uma norma contenha deficiências na técnica legislativa, não significa que somente por isso seja inconstitucional. Nem todos os vícios de técnica legislativa têm o mesmo peso. Nessa linha, basta pensar, por exemplo, em eventuais erros de ortografia, pontuação inadequada, numeração inconsistente, como descuidos que não geram impacto grave.

Nada obstante, como já explicado, pode ocorrer a violação de dispositivos constitucionais devido aos defeitos técnicos da lei. Então, não é que *não cabe de todo* um controle judicial da técnica legislativa. A questão está na exigência de demonstração de que a *atecnia legislativa* redundou em uma inconstitucionalidade direta, ou seja, sem que a discussão passe pelo suposto descumprimento da LC nº 95/1998. Nessas situações, está-se diante de uma norma com vício de



técnica legislativa que viola frontalmente a própria Constituição, incluindo a possibilidade de que o defeito seja o excesso de vagueza, a falta de clareza ou uma redação que torne a norma ininteligível.

Para ilustrar a discussão, cita-se a ADI 5.452, ajuizada pela Confederação Nacional do Transporte (CNT) contra a [Lei nº 13.146/2015](#), cujo parágrafo único do artigo 52 — ao exigir que os veículos adaptados para uso de pessoa com deficiência tivessem “câmbio automático” e “comandos manuais de freio e de embreagem”—, teria estabelecido exigências tecnicamente incompatíveis, por erro de redação (de técnica legislativa), e que disso resultava violação ao artigo 1º, inciso IV (os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa) e o artigo 170 da Constituição, que estabelece os princípios gerais da ordem econômica.

Na argumentação da autora, a interpretação literal da obrigação estabelecida seria fisicamente impossível, e que a técnica redacional utilizada teria tornado a norma *perplexa, esdrúxula, inapta para a produção de efeitos concretos socialmente úteis*. Nada obstante, a ação foi julgada improcedente pelo STF, tendo-se considerado que a exigência de disponibilização de veículos adaptados configurava uma disciplina legítima da ordem econômica, não contrariando o princípio da livre iniciativa, e que a pretensão autoral era uma tentativa de mudança de lei na via judicial.

Nas exatas palavras da ministra relatora Cármen Lúcia: “*Alteração legislativa faz-se no espaço próprio da elaboração legislativa, não na seara do controle de constitucionalidade, menos ainda pela via do controle abstrato*” (p. 23). Ou seja, afirmou-se que eventual erro de técnica legislativa, se existente, deveria ser corrigido no espaço político próprio. Assim, reputou-se que a alegação de erro de técnica legislativa não era fundamento suficiente para a declaração de inconstitucionalidade no caso analisado.

Como se vê, de uma forma ou de outra, o Poder Judiciário pode ser chamado para apreciar a (in)constitucionalidade ou para dirimir dúvidas oriundas da má técnica legislativa e fixar a correta interpretação a ser dada às leis. Se no controle concentrado há algumas limitações, ainda assim, eventualmente, a discussão poderá chegar ao STF por outras vias. Por exemplo, a questão de fundo debatida na Rcl 49.455 dizia respeito à antinomia existente entre o *caput* e o parágrafo único do art. 64 da Lei Complementar Municipal nº 1/2008 do município de Cícero Dantas (BA). Enquanto o *caput* limitava o adicional por tempo de serviço a 35% do vencimento, o parágrafo único respectivo limitou a 73%.

A decisão reclamada do TJ-BA, reconhecendo o erro de redação no texto legal, tinha declarado a preponderância do *caput* sobre o parágrafo único, com base no artigo 11, inciso III, da LC nº 95/1998, pelo qual se estabelece que, por meio dos parágrafos, são expressos os aspectos complementares à norma enunciada no *caput* do artigo e as exceções à regra por este estabelecida. A reclamação argumentou o descumprimento da Súmula Vinculante 10 (reserva de plenário). Ocorre que, no meio-tempo, sobreveio a revogação do mencionado parágrafo e a discussão no STF perdeu o objeto.

Ainda assim, possivelmente a reclamação seria julgada improcedente, na medida em que a jurisprudência da Corte se consolidou no sentido de que não há violação ao princípio da reserva

de plenário quando o acórdão recorrido apenas interpreta as normas infraconstitucionais, sem declará-las inconstitucionais. A violação da Súmula Vinculante 10 ocorre nas situações em que se afasta a aplicação de norma com apoio em fundamentos extraídos da Constituição. *In casu*, a interpretação dada à lei se baseou na LC nº 95/1998, e o vício de técnica legislativa foi corrigido por mera interpretação.

A utilização das chaves de busca “técnica legislativa” e “LC 95/1998” na base de dados do STF é sintomática do ainda pouco interesse que a temática gera na prática: essa é uma agenda pendente no Brasil. A análise dos poucos julgados do STF revela que a corte tem utilizado com prudência sua faculdade de controlar a técnica legislativa e tem tido o cuidado de não se tornar o juiz da qualidade técnica das leis. O Poder Judiciário em geral, de forma correta, vem entendendo que os erros de técnica legislativa não se traduzem, necessariamente, em vícios de inconstitucionalidade. É preciso examinar a gravidade dos problemas técnicos da lei, se estes de fato implicam afronta à Constituição. Nesse aspecto, o STF está alinhado à maioria das cortes homólogas de outros países.

Decisão da corte italiana antecipa mudança

A despeito disso, não se pode deixar de mencionar a tendência de um controle judicial mais rigoroso sobre a falta de qualidade das leis. Esse foi o caso da [Sentenza 110/2023](#) da Corte Constitucional da Itália, que pela primeira vez no país declarou a inconstitucionalidade de dispositivos da Lei da Região de Molise nº 8/2022, considerando um deles de forma especial (o artigo 7º, § 18) um “*exemplo paradigmático de um enunciado normativo afetado por radical obscuridade*” [2].

De acordo com a corte italiana, a linguagem ambígua e a falta de conexão com um corpo normativo preexistente tornaram impossível até mesmo a interpretação sistemática, comprometendo a racionalidade da ação legislativa a segurança jurídica dos cidadãos, a legalidade da ação administrativa e a igualdade de tratamento, violando o princípio da razoabilidade da lei previsto no art. 3º da Constituição italiana, pelo qual “*Todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei, sem discriminação de sexo, de raça, de língua, de religião, de opiniões políticas, de condições pessoais e sociais. Cabe à República remover os obstáculos de ordem social e económica que, limitando de fato a liberdade e a igualdade dos cidadãos, impedem o pleno desenvolvimento da pessoa humana e a efetiva participação de todos os trabalhadores na organização política, económica e social do País*” [3].

Essa decisão da corte italiana parece antecipar uma mudança que, se ainda não alcançou o STF até agora, deverá se manifestar em breve. Não restam dúvidas de que o controle judicial da técnica legislativa é possível. Como visto, ainda que nem sempre a discussão ganhe relevância constitucional, há certas falhas de técnica legislativa que extravasam o mero descumprimento da LC nº 95/1995 e podem, sim, acarretar a inconstitucionalidade das leis. O Poder Judiciário já vem sendo chamado a olhar a técnica legislativa, e precisará aprender quando é o caso de realizar o controle. A resposta a ser dada não é única ou geral, depende da gravidade de cada caso. O que está claro é que o estudo da técnica legislativa é importante para a qualidade das leis e para o seu controle judicial.

[1] No original: *“Constituye el arte de legislar clara e eficazmente. Su contenido no sólo afecta a la buena redacción de las leyes, sino a la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, cuestiones todas ellas que repercuten en la seguridad jurídica: para poder cumplir las leyes, los ciudadanos han de poder conocer con certeza sus mandatos”*. (GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, Piedad. *Manual de técnica legislativa*. Navarra: Civitas, 2011, p. 79).

[2] No trecho original: *“4.3.6.- La disposizione in questa sede all’esame costituisce esempio paradigmatico di un enunciato normativo affetto da radicale oscurità: un enunciato che, da un lato, condiziona l’ammissibilità di non meglio precisati «interventi» all’interno di altrettanto vaghe «fasce di rispetto» a una procedura identificata con un acronimo incomprensibile, e in effetti oggetto di due diverse letture da parte della stessa difesa regionale; e che, dall’altro, non si collega ad alcun corpo normativo preesistente e rimane, per così dire, sospeso nel vuoto, precludendo così la possibilità di utilizzare il prezioso strumento dell’interpretazione sistematica, che presuppone l’inserimento della singola disposizione in un contesto normativo che si assume connotato da interna coerenza”*.

[3] No original: *“Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali. È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l’eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l’effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale del Paese”*.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2025-ago-26/o-controle-judicial-da-tecnica-legislativa/>