

RUBENS NAMAN RIZEK JUNIOR

**O PROCESSO DE CONSOLIDAÇÃO E
ORGANIZAÇÃO LEGISLATIVA**

Tese de Doutorado apresentada à Banca Examinadora da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, como exigência parcial para a obtenção do título de Doutor em Direito, sob orientação da Profa. Dra. Fernanda Dias Menezes de Almeida

FACULDADE DE DIREITO DA USP

SÃO PAULO

2009

Para Fernanda Montenegro de Menezes.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a minha orientadora, Professora Doutora Fernanda Dias Menezes de Almeida, cuja conduta de austeridade, dedicação e elegância acadêmica é o exemplo de decência que procuro seguir. A ela, que durante tanto tempo vem guiando meus estudos com muita paciência, atenção e até devoção, não há palavras que possam representar meu sentimento de gratidão e reverência.

Agradeço a inestimável colaboração dos professores Auro Augusto Caliman, José Levi Mello do Amaral Júnior, Gilmar Ferreira Mendes e Ives Gandra da Silva Martins Filho, que, além dos ensinamentos e sugestões, me indicaram fontes importantes para pesquisa.

Agradeço a Aloysio Nunes Ferreira Filho, Humberto Rodrigues da Silva, André Dias Menezes de Almeida, Marcio Porto Adri, Fabio Bonini Simões de Lima, Alexandre Alves Schneider, Rodrigo Berti de Melo e Silva, Renato Parreira Stetner, Antonio Carlos Rizeque Malufe, Damien Chaix, Marisa G. Rizek, Rubens N. Rizek, João Paulo G. Rizek, Carla Cristina Rizek Munhoz e Fernanda Montenegro de Menezes pelo apoio e incentivo aos estudos.

Agradeço, também, ao Professor José Carlos de Aquino e a Marli Moraes que colaboraram na revisão do trabalho e agradeço, de forma muitíssimo especial, à colega Fernanda Rodrigues de Moraes, que, durante 15 meses, com paciência, dedicação e admirável habilidade para as pesquisas, me auxiliou enormemente nesta empreitada.

Por fim, registro aqui o que faço todos os dias, que é voltar meu pensamento a Deus para agradecer tudo que Ele me possibilita.

SUMÁRIO

<u>INTRODUÇÃO</u>	6	
<u>NOTA PRELIMINAR: A SITUAÇÃO PROBLEMA</u>	8	
<u>PARTE I – DO PROCESSO LEGISLATIVO: A CRISE NA ELABORAÇÃO DA LEI</u>		
<u>DA LEI</u>	18	
<i>O Processo Legislativo Clássico</i>	19	
<i>O Autor da Lei no Constitucionalismo Clássico</i>	25	
<i>As Adaptações do Processo Legislativo ao Longo do Tempo</i>	30	
<i>Mazelas, Deficiências e Dificuldades da Atividade Legislativa</i>	36	
<i>A Crise na Elaboração Legislativa</i>	46	
<u>PARTE II – DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A CRISE DA LEI</u>		
<u>DA LEI</u>	50	
<i>Os Tipos de Normas</i>	53	
a) Normas Constitucionais.....	55	
b) A Lei Complementar e a Lei Ordinária.....	60	
c) Medida Provisória e Lei Delegada.....	77	
d) Resoluções e decretos legislativos.....	89	
<i>O “Emendismo”</i>	94	
<i>As Normas Regulamentares</i>	99	
<i>Positivação e Ordenamento Jurídico</i>	102	
<i>Unidade, Completude e Sistematização do Direito</i>	109	
<i>Integração, Interpretação e Aplicação do Direito</i>	114	
<i>Crise da Lei</i>	119	
<u>PARTE III – O PROCESSO LEGISLATIVO ORGANIZADOR</u>		125
<i>Ciência da Legislação e sua Utilidade</i>	126	
<i>A Ciência da Legislação e sua Evolução</i>	144	

<i>A Legística: Ramo da Ciência da Legislação</i>	154
<i>A Legística como Instrumento da Organização Legislativa</i>	160
<i>A Simplificação do Direito: Rearranjo das leis vigentes</i>	165
<i>A Consolidação como Técnica de Simplificação e Organização Legislativa</i>	175
<i>Técnicas e Métodos da Consolidação</i>	185
<i>O Legista e a Legimática</i>	201
<i>Consolidação e Organização Legislativa: Os Movimentos Europeus</i>	209
<i>A Experiência Britânica</i>	230
<i>A Experiência dos Estados Unidos da América</i>	237
<i>Experiências em Outros Países</i>	255
a) Portugal.....	255
b) França	257
c) Áustria	259
d) Bélgica.....	260
e) Alemanha	261
f) Itália	264
g) Espanha	266
h) Suíça	267
i) Canadá.....	268
<i>A Consolidação da Legislação no Brasil</i>	272
<i>CONCLUSÃO (uma proposta para o caso brasileiro)</i>	301
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	312
RESUMO	353
ABSTRACT	354
RÉSUMÉ	355

INTRODUÇÃO

O tema da organização legislativa vem adquirindo relevância nos fóruns acadêmicos e políticos em várias partes do mundo, sobretudo, como reação terapêutica à crise da lei, que se explica, dentre outras razões, pelas graves mazelas do processo de elaboração legislativa. Contudo, no Brasil, os estudos sobre a simplificação do Direito não atingiram, ainda, a densidade que a importância do tema demanda e merece.

A presente tese pretende oferecer uma contribuição para o debate sobre as técnicas de saneamento do complexo normativo, mormente, como meio para o aperfeiçoamento da democracia, incentivo ao progresso e melhoria do bem-estar social. Procurou-se, assim, relacionar os problemas do processo legislativo (processo em crise) com a falta de qualidade, individual e sistêmica, do conjunto legal vigente (lei em crise). Procurou-se, também, analisar parte das causas da chamada crise da lei para, em seguida, apontar possíveis soluções.

Para tanto, após uma nota preliminar que destaca a importância do tema, o trabalho foi estruturado em três partes distintas. A primeira parte buscou demonstrar que o processo legislativo, tal como hoje está fundamentado, não é capaz de garantir uma boa qualidade de seu produto final, ou seja, da lei. A segunda parte mostra as razões da confusão jurídica e os motivos de um ordenamento normativo em crise. Finalmente, após a análise das conseqüências da falta de clareza e simplicidade do sistema legal, a terceira parte descreve as inúmeras técnicas de organização legislativa pesquisadas pelo autor, destacando a aplicação das metodologias de simplificação e saneamento normativo, sobretudo pela via da consolidação, destacando-se experiências internacionais e as principais tentativas de encaminhamento do tema no Brasil. Seguem-se, então, as conclusões, como fecho de um trabalho de pesquisa e de

análise crítica da realidade brasileira, com o objetivo de colaborar efetivamente para construção de caminhos que levem à melhoria do ambiente jurídico nacional.

NOTA PRELIMINAR: A SITUAÇÃO PROBLEMA

Em setembro de 2001, o autor obteve o título de Mestre em Direito pela Universidade de São Paulo, após desenvolver pesquisa sobre o processo legislativo ao longo da história constitucional brasileira. Ao cabo de seus estudos, apresentou dissertação com o seguinte título: “OS PARLAMENTOS FRENTE ÀS INOVAÇÕES DO PROCESSO LEGISLATIVO”. Naquela monografia, o candidato concluiu: “*a necessidade premente do Brasil atual é a de acelerar a adequação legislativa.*”

Em continuidade à mesma linha de pesquisa, a presente Tese foi inspirada na necessidade do aprofundamento dos estudos sobre a “Organização Legislativa”.¹ O objetivo é contribuir, de maneira efetiva, útil e original, para o debate sobre a depuração e melhor sistematização do ordenamento jurídico vigente no Brasil, tendo como pressuposto que a racionalização da legislação é também uma forma de aprimoramento da democracia.

Logo no início das pesquisas, ficou patente uma grave tendência contemporânea à multiplicação desorganizada de diplomas legais esparsos, de técnica legislativa defeituosa e de propósitos casuísticos. Por conta desse fenômeno (a sobreposição acelerada e desorganizada de uma produção legislativa de varejo), nas palavras do eminente professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “*o mundo jurídico se torna uma babel.*”² Essa “*babel*” jurídica, por uma série de razões, é altamente prejudicial à saúde da democracia. Foi essa constatação preliminar que inspirou o candidato a estudar métodos de combate à confusão jurídica.

Embora o tema venha ganhando importância nos meios doutrinários, ainda é pouco explorado³. Como destaca o Professor CARLOS

¹Ou profilaxia, simplificação, saneamento, enxugamento, racionalização etc., da legislação.

²*Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 13.

³A relação entre desorganização legislativa e vulnerabilidade da democracia vem sendo tema tratado com crescente preocupação nos debates jurídico-constitucionais mundo afora. Mas parece que os debates se concentram muito mais no problema do que nas possíveis soluções.

BLANCO DE MORAIS, “*a temática é quase virgem*”⁴ e há muito espaço para o desenvolvimento de doutrina nova a esse respeito.

Por outro lado, desenvolver um trabalho acadêmico sobre o processo de organização e consolidação da legislação pode parecer, num primeiro momento, desimportante. Sim, porque consolidar, compilar, organizar, nada disso é criar. Trata-se de ação que atinge a forma e não a substância do ordenamento. O processo de consolidação das leis, visto de um ângulo mais simplista, derivaria mais de um processo administrativo do que propriamente de um processo legislativo. No entanto, ao enfrentar-se essa reflexão, concluiu-se que a pobreza doutrinária sobre a matéria não pode ser confundida com a pobreza do tema em si. Ao contrário: contribuir para a definição de um modelo de processo de organização legislativa como instrumento de colaboração da saúde democrática de uma nação exigiu o desenvolvimento de um trabalho complexo, eivado de subtemas e análises relevantes para o constitucionalismo.

O estudo das técnicas de organização legislativa inclui o desenvolvimento concomitante de uma série de questões fundamentais do direito político. Há elementos de várias disciplinas do constitucionalismo nos estudos da relação entre uma boa técnica legislativa e segurança jurídica ou entre um processo contínuo de adequação legislativa e a saúde democrática de uma nação. Nesse contexto, parece que é indicativo comum a todas as Constituições contemporâneas direcionar a atividade legiferante à racionalização das leis como princípio democrático de administração do poder político-jurídico. Para MENELICK DE CARVALHO NETTO, a fragilidade técnico-burocrática na manutenção do ordenamento jurídico de base constitucional, seja por deficiência técnica, seja por deficiência de legitimidade, seja por má-fé ou, ainda, pela conjunção desses três fatores, representa, de certa maneira, a negação do próprio constitucionalismo e, nas suas próprias palavras,

⁴CARLOS BLANCO DE MORAIS, *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Verbo, 2007. p. 36.

“aprendemos dolorosamente que a democracia só é democracia se for constitucional. Do mesmo modo, não menos dolorosamente, aprendemos que o constitucionalismo só é constitucional se for democrático”.⁵

Esse ilustre professor da Universidade Federal de Minas Gerais nos desafia a responder à seguinte pergunta: *“Qual relação existiria entre o exercício de nossos direitos fundamentais e a racionalização técnica do ordenamento?”*⁶ Trata-se de questionamento fundamental que inspirou este trabalho. O estudo das técnicas de racionalização do ordenamento jurídico tem sentido na medida em que esse tema atinge diretamente o ambiente político-jurídico-democrático, que, ainda, exige do cidadão que pautar sua conduta conforme os mandamentos da Lei, que é suprema, imperativa, soberana e corolário da igualdade. Mas essa Lei, cujo cumprimento se exige, é apresentada ao pobre cidadão na forma de centenas de milhares de textos legais, semeados randomicamente, por milhares de agentes políticos, espalhados por milhares de organismos autônomos, distribuídos dentre as várias esferas da federação brasileira, num carnaval alucinante de espasmos legislativos descoordenados, atabalhoados, desprovidos de lógica integrativa e desprezo pelo princípio da unicidade sistêmica do conjunto jurídico, que se pressupõe ordenado.

No Brasil (e em outras partes) está diagnosticada uma séria crise, apontada pela unanimidade dos estudiosos e pelo conjunto da população. Trata-se da crise gerada pela *“confusão legislativa”*. A indignação é geral. O tema é recorrente. Mas seu enfrentamento acadêmico é disperso, aparentemente perdido e ainda insuficiente. São muitos os trabalhos que apontam o problema, mas poucos os estudos que enfrentam as possíveis soluções.

Quanto à constatação da crise na adequação legislativa, passa a ser até divertido passar os olhos sobre as toneladas de comentários que, nas

⁵Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003. p. 5.

⁶Id., loc. cit.

últimas décadas, se produziram. ANTÃO DE MORAES reproduz a história do Rei que ordenou aos seus estudiosos que fosse condensada, no menor número de volumes possível, toda a sabedoria, *in verbis*: “*Quinze anos mais tarde retornaram eles com camelos trazendo apenas quinhentos volumes... Contudo, bem excessivo ainda era este número; por isso o rei mandou se pusessem à obra novamente. Mais dez anos se volveram, quando reapareceram, já agora exibindo somente cinqüenta volumes. O Rei, no entanto, já estava velho e exausto. Tempo não tinha ele para ler nem mesmo esses poucos volumes. Determinou, assim, que reduzissem ainda o número de tomos... Voltaram ao término de mais cinco anos. Anciãos já eram quando, nessa última vez, depuseram, em mãos do rei, o resultado de seu labor. Acontece, entretanto, que o monarca, moribundo, não teve tempo de ler o que lhe trouxeram. Esse era o livro por cujo encontro suspirava SOMERSET MAUGHAM; e pelo qual suspiram todos quantos percorrem a via forense.*”⁷

De fato, como diz JOSÉ MANUEL DA SILVA, “*o que mais preocupa o homem de empresa, hoje, é a instabilidade ou descontinuidade do processo legislativo... O fenômeno da turbulência legislativa acaba por gerar um estado de espírito negativo, não só entre os chamados especialistas ou estudiosos da ciência do direito, como também no meio dos que, por imposição profissional ou empresarial, se colocam no dever de comando ou direção.*”⁸

Mas não são só aqueles que profissionalmente precisam decidir que padecem do grave mal da “babel jurídica”. Todo cidadão sofre, toda a sociedade esmorece, a democracia se fragiliza e o mais forte, no ambiente de confusão, tende a levar vantagem sobre o mais fraco (ou menos instruído). A confusão legislativa é um cancro, é deletéria, é um terreno fértil para injustiça e pressuposto de práticas totalitárias, constitucionalmente indesejáveis.

⁷A má redação das nossas leis. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 762, p. 778, abr. 1999.

⁸Leis mal redigidas, Leis sem finalidade. *LTr*: legislação do trabalho. Suplemento tributário, São Paulo, v. 30, n. 29, p. 175-178, 1994.

Os números espantam e falam por si. No Brasil, estima-se que existam mais de 40 mil textos legais em vigor, apenas em âmbito federal⁹. Essa brutal inflação de leis já assusta, mas o fato ainda mais grave é que toda essa produção legislativa não guarda, necessariamente, as precauções de integração ao restante do ordenamento. A verdade é que, até mesmo para os assessores técnicos das casas legislativas, já se tornou praticamente impossível conhecer razoavelmente bem o ordenamento jurídico nacional.

A constatação dessa crise é antiga. Em 1968, na terceira conferência nacional da OAB, já se tratava do assunto. Em relatório apresentado pelo advogado ARNOLDO WALD foi destacado que “o verdadeiro labirinto legislativo criado com a inflação de diplomas aprovados nos últimos anos tem transformado o direito brasileiro vigente numa colcha de retalhos, na qual a simples atualização legislativa aparece como uma tortura cotidiana para o advogado e o juiz...”¹⁰

Pode-se destacar, na linha do tempo, inúmeras tentativas de início de um processo legislativo de consolidação. O Professor GILMAR FERREIRA MENDES, um estudioso da “teoria da legislação”, foi uma das lideranças principais nas tentativas recentes de organizar e racionalizar o ordenamento pátrio. O eminente mestre, antes de tomar posse e depois como Ministro do STF e Advogado-Geral da União, ainda como chefe jurídico da Casa Civil¹¹ no

⁹“Como se pode verificar do traçado normativo de nosso ordenamento jurídico de cunho federal descrito e quantificado neste estudo, a variedade de instrumentos normativos (mais de 20 formas), somada à quantidade exorbitante de normas (cerca de 200.000 documentos, dos quais mais de 45.000 em vigor) e à ausência de univocidade da natureza jurídica de instrumentos que recebem o mesmo designativo (decretos de natureza regulamentar e de natureza legislativa), deixa claro que um trabalho de racionalização, consolidação e clarificação do sistema é tarefa que se apresenta de fundamental importância para a melhor compreensão das leis que regem a vida do cidadão brasileiro.” - IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO. Ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Virtual*, v. 1, n. 3, jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm>.

¹⁰Relatório publicado pela *Revista de Direito da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara*, v. 21, p. 167, 1969.

¹¹O Professor GILMAR FERREIRA MENDES liderou grupo de estudos sobre os processos de consolidação em seu período na Presidência da República. Nesse grupo, vale destacar o

período da presidência de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, liderou um trabalho sério na tentativa de iniciar, no Brasil, um processo amplo de consolidação legislativa. Em suas palavras: *“não tenho a menor dúvida de que a revogação expressa de um número elevado de leis seria extremamente benéfica. Hoje, segundo dados levantados por Ives Gandra Filho em uma primeira reflexão sobre o quadro de consolidação, teríamos em vigor cerca de 10 mil leis ainda não expressamente revogadas. Se somarmos a isso toda a produção legislativa, inclusive das agências, vamos chegar a um universo muito expressivo, também de disposições contraditórias, que se anulam e que geram perplexidade.”*¹²

Se são patentes os problemas cotidianos gerados pela “confusão legislativa”, também parece ser unânime a constatação de que existe uma grave deficiência técnica do legislador brasileiro, bem como uma deficiência crônica (por uma série de razões) do apoio dos órgãos técnico-jurídicos das casas legislativas, na revisão dos diplomas legais que são promulgados.

A qualidade da elaboração legislativa vem piorando. As leis são elaboradas de afogadilho, de acordo com circunstâncias e não precedidas de qualquer estudo de integração ou completude. Pior, muitas vezes, os interesses políticos circunstanciais acabam forçando a distorção, em grau absurdo, de um diploma legal. Destinados originalmente a regular determinada matéria, invariavelmente, os projetos são bombardeados por emendas esparsas e acabam sendo promulgados como um retalho franquisteiniano, abordando temas diversos, de forma incompleta, ambígua, contraditória e desintegrada do restante do ordenamento. Tudo isso sem falar na enxurrada de medidas provisórias, umas convertidas em lei, outras não, outras ainda “devolvidas”

trabalho do procurador da república IVES GANDRA MARTINS FILHO e do sucessor de GILMAR FERREIRA MENDES, JOSÉ BONIFÁCIO BORGES DE ANDRADA.

¹²GILMAR FERREIRA MENDES, O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003. p. 66-67.

(com insegurança sobre sua vigência)¹³, mas quase todas editadas às pressas, muitas vezes sem o necessário pré-estudo de integração.

Se para CARLOS BLANCO DE MORAIS o tema das técnicas da elaboração legislativa (ou legística, ou teoria da legislação etc.) é ainda virgem, as conseqüências dessa virgindade, no mundo real, são incontáveis, os desdobramentos para a ciência jurídica como um todo são importantes e as conseqüências para a comunidade são ruins: os prejuízos da falta de enfrentamento cabal dessa “babel jurídica” são notórios para a tranquilidade social. Nesse contexto, este trabalho tem a pretensão, antes de tudo, de trazer mais engajamento para o fronte de combate ao *caos legislativo*, contribuir para o alerta sobre a importância da organização legislativa para a saúde democrática e lançar mais luzes sobre uma parcela ainda pouco clara da atividade política brasileira, que é a da produção das leis.

Ainda reproduzindo comentários irônicos de ANTÃO DE MORAES, o retrato da crise na produção legislativa chega a ter elementos de humor negro: *“... por um destino fatal a marcha de legislação é semelhante à do homem que corre sempre para frente sem olhar um só instante para trás. O legislador teme as conseqüências de ser leal para com a nação. Se for muito positivo, pode matar o que está vivo e reviver o que morreu. Acovardado ante esse apuro, cobre-se com a fórmula vaga e imprecisa, deixando ao intérprete e ao Juiz a tarefa que era dele: dizer o que vigora e o que já não vige... Via de regra, o legislador não se afasta de sua timidez habitual. Prefere comodamente*

¹³Vide a recente devolução da medida provisória (MP) 446 à Presidência da República, em novembro de 2008, pelo então Presidente do Senado, Garibaldi Alves Filho (PMDB/RN). A MP das Filantrópicas, que prorroga automaticamente a concessão de instituições filantrópicas, causou polêmica no Congresso e não foi bem recebida pelos partidos aliados. O senador Garibaldi afirmou que o melhor caminho para tratar a matéria seria a apresentação de um projeto de lei. Ele acrescentou que, como presidente do Senado e do Congresso, procurava defender a instituição. Há algum tempo, o senador vinha se manifestando contra o excesso de medidas provisórias encaminhadas ao Parlamento. O objetivo seria evitar o tratamento abusivo dispensado às MPs. Ver CHAGAS, Marcos. Devolução da MP das Filantrópicas não é retaliação ao governo, afirma Garibaldi. *Agencia Brasil*, 21 nov. 2008. Disponível em: <http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/11/21/materia.20081121.8113113331/view>.

pairar na região das generalidades. Temendo deixar de fora algum possível problema, alarga tanto o círculo de sua previsão, que cai no feio vício de que falava o padre Antonio Vieira: abarcar muito e apertar pouco. Resultado: a jurisprudência às voltas com o tremendo problema de saber onde enquadrar devidamente a hipótese. Quando não peca por demasia, é por curtez de visão que erra. Dizendo menos do que deveria, melhor seria nada ter dito. Ficava, assim, o intérprete livre de procurar a solução fora desse leito de Procusto.”¹⁴

Mas o que, na visão de ANTÃO DE MORAES, pode parecer pura displicência ou mesmo simples imperícia de um Legislativo irresponsável, na verdade, se confrontado com uma análise mais sofisticada do processo, mostra uma deficiência crônica do sistema jurídico-político de produção de leis. Mostra a falta de um modelo sedimentado culturalmente de adequação legislativa. Mostra a ausência de um processo contínuo, não de criação de direito novo, mas de organização do direito antigo. Mostra, afinal, um certo desprezo político (quase uma repugnância) por uma espécie de “passivo legislativo”, um entulho jurídico que vai sendo deixado para trás, abarrotando os escaninhos dos operadores do direito, obstruindo os caminhos do progresso e afetando a serenidade jurídica da vida cotidiana. Enquanto isso, os detentores da legitimidade para o exercício das atividades legiferantes, concentram suas preocupações na fabricação de novas proposições, empregam seus esforços na bitola da linha de produção da lei inédita, contribuindo para a geração frenética de novos “*ativos legislativos*”, necessários para promoção pessoal, num ambiente de corrida eleitoral permanente, que exige do legislador individual que marque presença no batismo de uma nova norma, se não em seu todo, ao menos com uma “emenda”.

Mas a observação empírica mostra que, também, o legislador é refém de um sistema político decisório que impele à imprecisão. No atual ambiente legislativo brasileiro, é a ambigüidade que resolve os impasses

¹⁴ANTÃO DE MORAES. A má redação das nossas leis, cit., p. 780.

políticos. Esses, se não resolvidos, impedem qualquer proposição de prosperar. Na verdade, como será analisado com mais profundidade adiante, o processo legislativo constitucional é muito tolerante com a possibilidade de obstrução de poucos descontentes. A força efetiva da obstrução de um pequeno grupo, em um ambiente de quase 600 congressistas, com visões de mundo, origens e pretensões contraditórias, torna a urgência da produção legislativa inimiga da precisão. Qual a única saída possível? A ambigüidade! Regula-se, imprecisamente, determinada matéria e deixa-se aos costumes e à jurisprudência a tarefa de pacificar conflitos advindos da imprecisão e dos defeitos da lei.¹⁵

Como resultado desta prática deletéria e da “confusão legislativa”, impõem-se como mais poderosos aqueles cidadãos (ou grupos, ou corporações) que têm melhores condições de fazer valer suas vontades durante o processo de execução da lei. Se a lei é imprecisa e está inserida num ambiente de confusão legislativa, abre-se margem para pressões no direcionamento de sua interpretação dentro de um contexto confuso. Nesta confusão toda, ganham os *lobbys* poderosos e os interesses das elites articuladas.

No mundo das ambigüidades, no mundo da imprecisão e da incerteza, os fortes ficam mais fortes e os fracos mais vulneráveis, prostrados, esperando que os conflitos acabem sendo resolvidos fora dos fóruns legislativos, que foram eleitos e que apenas teoricamente seriam os legítimos para escrever o direito. Tudo isso golpeia, fortemente, a democracia.

Neste contexto, as técnicas de organização legislativa surgem como mais um foco de preocupação daqueles que se preocupam com os

¹⁵O Ministro NELSON JOBIM, em palestra no 6º Encontro Nacional de Direito Constitucional promovido pelo Instituto Pimenta Bueno no Salão Nobre da Faculdade de Direito da USP, afirmou que, na atualidade, só é possível a aprovação de leis ambíguas, tendo em vista a quantidade de interesses conflitantes envolvidos na aprovação de qualquer legislação e a necessidade dos acordos que são celebrados para evitar as penosas obstruções. (Palestra proferida no dia 20 de setembro de 1997).

estudos da teoria democrática. Mais do que isso, um ordenamento jurídico bem sistematizado e organizado é um dos pressupostos ou quesitos de um sistema verdadeiramente igualitário. É com esta amplitude e importância que se procurou enfrentar, no presente trabalho, o tema da “consolidação e organização das leis”.

PARTE I – DO PROCESSO LEGISLATIVO: A CRISE NA ELABORAÇÃO DA LEI

A gênese dos problemas atuais de fabricação e positivação de normas jurídicas está localizada nos pressupostos com os quais o processo legislativo foi concebido pelos revolucionários do século XVIII. Até hoje, o processo legislativo ordinário segue paradigmas consagrados nas revoluções liberais. Seus fundamentos ainda estão alicerçados no processo legislativo clássico, forjado no nascimento do constitucionalismo. Na verdade, o processo legislativo não foi concebido, em sua origem, para atender às alucinantes necessidades de adaptação normativa dos dias de hoje.

Por conta principalmente da falta de revolução no processo, em ambiente de crescentes demandas, próprias do dinamismo e complexidade da sociedade do terceiro milênio, a adaptação formal do direito (na forma em que ele se apresenta) não acompanha sua modificação material (alterações em seu conteúdo).

São duas as dimensões da crise da produção legislativa. A primeira refere-se às deficiências crônicas do processo de fabricação da norma, que é tumultuado, deficiente e anacrônico. A segunda refere-se à ausência de instrumentos de combinação do direito novo ao direito antigo, à falta de estruturas e ferramentas dedicadas à compilação e organização das normas inéditas, conforme elas vão sendo produzidas. Parece que, na linha de produção legislativa, já falha por natureza, falta um pedaço, o pedaço dedicado à integração.

É importante enfrentar alguns aspectos da crise do processo legislativo, entender sua essência, as mazelas da atividade legiferante e o ambiente parlamentar como fase preliminar da análise das técnicas de organização do direito positivo.

O Processo Legislativo Clássico

Parte da crise do processo de criação legislativa pode ser explicada pela manutenção de pressupostos forjados na origem do constitucionalismo. Lá, foram consolidadas as bases filosóficas para a construção dos fundamentos da lei, mas alguns desses fundamentos, que foram difundidos no ambiente revolucionário do século XVIII quase como dogmas sacrossantos, quando confrontados com a história posterior dos processos políticos decisórios, mostram-se um pouco deslocados da realidade. Vale, portanto, passar as vistas nesse “Processo Legislativo Clássico” para compreender a origem de parte das deficiências (ou da incapacidade) da atividade legislativa parlamentar de atender aos anseios da sociedade.

A expressão “Processo Legislativo Clássico” é empregada por MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO para designar o processo previsto segundo o Direito Constitucional clássico, ou seja, segundo a teoria que inspirou “*as duas principais Constituições do século XVIII, a americana e a francesa.*”¹⁶ Tal como foi concebido, num ambiente histórico-cultural muito diferente do atual, o processo legislativo, transportado para os dias de hoje com atabalhoadas adaptações, carrega deficiências crônicas, que agravam a crise da elaboração da lei.

São vários os pecados da atividade parlamentar legislativa nos dias atuais, mas o pecado principal tem sua origem lá no século XVIII, quando o furor revolucionário dotou cada representante da nação, cada membro das assembleias do povo, de um enorme poder individual de iniciativa, apresentação de emendas e obstrução do processo. Esse, pode-se assim dizer, é o pecado original da crise na elaboração da lei.

Tanto na Constituição Francesa de 1791 quanto na Constituição Americana de 1787, não se concebia a possibilidade de o Executivo ter a

¹⁶*Do processo legislativo, cit., p. 68.*

iniciativa legislativa¹⁷. Segundo as bases filosóficas que inspiraram aquelas constituições, a lei, por sua supremacia, deveria surgir como resultado de um processo de amadurecimento minucioso, no qual as Assembléias representativas fossem capazes de exprimir a vontade geral de toda a nação, vontade essa que derivaria, racionalmente, de sentimentos coletivos, os quais aflorariam, naturalmente, da discussão travada no seio de um colegiado cujos membros eram livres para participar, opinar e influir.

A lei, como expressão da vontade geral, somente poderia ser concebida por um processo de elaboração cuidadoso, capaz de garantir aos *Representantes da Nação* a liberdade plena de expressar o sentimento advindo da razão coletiva¹⁸. Nesse contexto filosófico, o processo legislativo foi planejado de forma meticulosa e repleto de oportunidades para que os parlamentares pudessem verificar a certeza da racionalidade da nova legislação, ou seja, o processo deveria abrir a oportunidade para que os legisladores verificassem a *certeza da certeza*.

Na França, onde o chamado Rei Sol celebrizou a máxima do “*Estado sou Eu*”, como reação dos revolucionários aos traumas do personalismo exacerbado que caracterizou o Antigo Regime¹⁹, parece que os primeiros legisladores constitucionais sobrevalorizavam a discussão e nutriam fortes desconfianças com relação a procedimentos céleres. FERREIRA FILHO ilustra bem o grau de meticulosidade do processo legislativo no classicismo francês: “*A aprovação da lei pela Assembléia Nacional implica, salvo urgência*

¹⁷Segundo JOSÉ AFONSO DA SILVA: “*Expressiva nesse sentido é a Constituição dos Estados Unidos, onde não se permite a iniciativa coletiva, nem governamental; na mesma linha entrou a Constituição francesa de 1791, cujo artigo 73 atribuía a iniciativa das leis somente ao corpo legislativo.*” – *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1964. p. 120.

¹⁸“*La loi est une déclaration solennelle de la volonté du souverain sur un objet d'intérêt commun. Les Constitutions de l'époque révolutionnaire mettront en oeuvre cette conception.*”, YVES GUCHET, *Droit parlementaire*. Paris: Economica, 1996. p. 126.

¹⁹A construção teórica do fundamento da Lei no Antigo Regime era simples: a Lei deveria resultar da única vontade do soberano. A Lei derivava da vontade do Príncipe. (RENAUD DENOIX DE SAINT MARC, *Histoire de la loi*. Toulouse: Ed. Privat, 2008. p. 41).

*reconhecida previamente por ela própria, a sua aprovação por três vezes seguidas, após três leituras e três discussões do projeto, cada uma das leituras separadas da anterior por um intervalo não menor do que oito dias. Desenhasse, assim, a preocupação de impedir qualquer arrebatamento do Corpo Legislativo, obrigando-o a maduramente ponderar sobre o que está aprovando.”*²⁰

No processo americano, também, as proposições podiam ser discutidas à exaustão, com grande liberdade a cada um dos membros da casa de representantes. Lá, se o que inspirou o elevado grau de meticulosidade do processo legislativo não foi somente o trauma pelo personalismo do monarca, há outro fator da cultura constitucional americana que merece ser lembrado, qual seja, a construção de um Federalismo por agregação. Na formatação, por meio de um pacto entre colônias, de um ente de poder supranacional, na gênese dos Estados Unidos da América, a grande preocupação da época era impedir que interesses de regiões menos poderosas fossem subjugados pelas colônias política e economicamente mais bem estruturadas. Assim, também na realidade americana, foi o processo legislativo caracterizado por certa obsessão à garantia do direito de cada representante intervir no processo (“*the right to personal freedom*”) e do direito de liberdade de manifestação durante as discussões parlamentares (“*the right to freedom of discussion*”). Os projetos tinham que ser lidos, no mínimo, duas vezes em cada instância de discussão; há a proibição de duas leituras no mesmo dia; a primeira leitura não pode ser acompanhada de propostas de emendas; na segunda, o *Speaker* deve fazê-la artigo por artigo, item por item, dando abertura ao debate.²¹

Verifica-se, portanto, que por uma série de razões, no início do constitucionalismo, o ambiente histórico revolucionário impelia à criação de regras carregadas de dramaticidade, a fim de garantir: a) aos Parlamentos

²⁰*Do processo legislativo*, cit., p. 72.

²¹THOMAS JEFFERSON, *Jefferson's manual of the parliamentary practice*. Philadelphia: Hogan & Thompson, 1837. p. 118.

recém-instalados, uma supremacia inédita; b) a cada um dos membros desses Parlamentos, direitos individuais amplos para influir, com liberdade, no processo de elaboração da lei.

Na mesma linha, a construção teórica do sistema de *Separação de Poderes* possibilitou a fixação, também com certo grau de dramaticidade revolucionária, de um modelo de exercício do poder, às formas absolutistas. Por esse novo modelo, extremamente engenhoso, a feitura da lei era tarefa privativa de um Poder Legislativo, sendo vedada a delegação dessa função legiferante, em qualquer circunstância e por qualquer razão. As primeiras Constituições trataram de zelar, explicitamente, pela indelegabilidade da atividade legislativa. Ao lado das prerrogativas de cada representante político, criou-se um sistema que garantiu a um determinado Poder, desempenhado por uma Assembléia de homens, a exclusividade da tarefa de elaboração da lei, que era suprema e cujo desrespeito não era permitido a ninguém.

Foi seguida uma lógica racional, própria da filosofia iluminista, baseada na firme convicção de que, doravante na história das civilizações, o poder deveria ser sempre dividido e exercido por diferentes entes complexos, de forma que um pudesse frear o eventual abuso que pudesse ser cometido por outro. Dentro dessas entidades complexas, constituídas como núcleos apartados de Poder, poderia haver, também, métodos dedicados ao zelo pela manutenção dos limites de seu exercício. Essas construções internas ficaram muito mais evidentes dentro do Legislativo, desempenhado por um colegiado, cujo poder próprio também haveria de ser partilhado entre seus membros. Assim, o princípio da independência e harmonia entre poderes constituídos, igualmente, tinha seu reflexo interno no Poder Legislativo, com a garantia de independência na atuação de cada um dos representantes da nação.

Nessa lógica da separação de poderes, o constitucionalismo clássico tratou primeiro de garantir a supremacia da lei. Depois, garantiu que o responsável por fazer cumprir a lei fosse um Poder distinto daquele responsável

por sua elaboração. Em seguida, garantiu a característica fracionada do Poder Legislativo, que deveria ser exercido, também, de forma independente e harmônica, por cada um de seus membros, que gozassem de prerrogativas individuais. Finalmente, também deu à própria lei uma natureza de ato complexo, dividindo sua elaboração em fases distintas: a introdutória; a constitutiva e a complementar²².

O Processo Legislativo Clássico foi, assim, concebido com o tempero filosófico da divisão, do fracionamento e da cadência. Ele foi criado dentro do espírito da separação de fases, agentes e momentos. Esse espírito fracionador está presente tanto na composição do Poder que por ele é responsável (na forma de colegiado), quanto na natureza dos atos que levam à criação da lei, cujo aperfeiçoamento depende de uma seqüência complexa de fases. O Processo Legislativo Clássico tem, enfim, como característica essencial, o fato de não estar sujeito à vontade de um, mas da conjunção da vontade de vários²³.

²²É o que ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, para quem a lei, já nas primeiras Constituições, só era aperfeiçoada com a sanção do chefe do Executivo, princípio que vigora até hoje. A respeito: *“a lei aparece nas duas principais Constituições do século XVIII, a americana e a francesa, com a mesma natureza jurídica, a de ato complexo. Ou seja, a lei resulta do concurso de vontades de órgãos distintos que se unem numa só vontade”*, *Do processo legislativo*, cit., p. 68.

²³No Brasil, a divisão do processo legislativo em fases já era expressamente definida pela Constituição de 1824. Pelo artigo 53, qualquer Ministro de Estado poderia exercer a proposição, porém, *“só depois de examinada por uma Comissão da Câmara dos Deputados, onde deve ter princípio, poderá ser convertida em Projeto-de-Lei.”* Pelo artigo 57, caso a Câmara dos Deputados não adotar a proposição do Executivo, *“participará ao Imperador por uma Deputação de sete Membros da maneira seguinte: A Câmara dos Deputados testemunha ao Imperador o seu reconhecimento pelo zelo, que mostra, em vigiar os interesses do Império: e Lhe suplica respeitosamente, Digne-Se tomar em ulterior consideração a Proposta do Governo.”* A Constituição do Império, também, dava ao ato legislativo natureza complexa na medida em que previa também a necessidade da sanção do Imperador. O seu veto, no entanto, a exemplo da Constituição francesa de 1791, tinha efeito apenas suspensivo já que, segundo o artigo 65, *“todas as vezes que as duas Legislaturas, que seguirem àquela, que tiver aprovado o Projeto, tornem sucessivamente a apresentá-lo nos mesmos termos, entender-se-há, que o Imperador tem dado a Sanção.”* Quanto à fase complementar do processo, vale registrar que também a Constituição do Império previa expressamente a promulgação e a publicação como condição de validade da lei recém-aprovada. Finalmente, o sistema bi-cameral também estava previsto no artigo 52, pelo qual:

Importante, contudo, é salientar que foi o Processo Legislativo Clássico que deu as bases do processo legislativo contemporâneo²⁴. É claro que ele sofreu, ao longo do tempo, modificações para atender a própria evolução das sociedades, mas o que deve ser fixado é que a origem das incontáveis oportunidades de intervenção, durante a atividade legislativa, vem da concepção clássica de como deveria ser o processo de criação de uma lei.

As Constituições ocidentais mantiveram-se fiéis à essência do classicismo nas partes dedicadas à formação da lei. O direito a intervenções individuais, a divisão do processo em fases distintas, as várias oportunidades de discussão (em comissões, em plenário), as várias oportunidades para apresentação de emendas, as várias formas como essas emendas podem ser apresentadas, as várias votações possíveis, o sistema bicameral, a sistemática do veto, enfim, abriram tantas margens a movimentos atabalhoados que a lei acabou refém de um processo conturbado.

Ao longo da evolução do processo legislativo nas democracias contemporâneas, várias das mazelas herdadas do constitucionalismo clássico foram atenuadas com adaptações, mas o pecado original não foi remido. A imagem é a de um prédio, cuja arquitetura se mostrou, ao longo do tempo, imprópria para as atividades ali desenvolvidas. No entanto, seus usuários, apegados por demais à inegável beleza do edifício original, não tiveram coragem de demoli-lo. Ao invés disso, na tentativa de adaptar a construção antiga ao mundo moderno, foram pendurando, no velho edifício, vários anexos (que povo chama vulgarmente de “puxadinhos”), que acabaram por descaracterizar o edifício original, tirando-lhe parte da beleza de outrora. Com

“A proposição, oposição, e aprovação dos Projetos de Lei compete a cada uma das Casas (Senado e Câmara).”

²⁴É interessante observar que o Regimento do Congresso Americano, apesar das inúmeras modificações sofridas, ainda tem como base o Manual de THOMAS JEFFERSON. A respeito: *“De fato, em 1837, a Câmara dos Representantes adotou um regulamento que ainda está em vigor, pelo qual os dispositivos do Manual de Jefferson devem reger a Câmara em todos os casos aos quais são aplicáveis e que não estão em desacordo com os regulamentos e ordens permanentes da câmara.”* – BERNARD SCHWARTZ, *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966. p. 85.

a construção desses novos e vários apensos, o trabalho daqueles que freqüentam o velho prédio tornou-se mais confuso e o cidadão de fora, espectador de tudo que lá se desenvolve, passou a assistir ao trabalho parlamentar com crescente perplexidade e preocupação. Essas reformas todas, executadas ao longo da história, contribuíram para o sentimento de crise na elaboração da lei.

O Autor da Lei no Constitucionalismo Clássico

Outro ponto que merece atenção, quando se procura analisar a crise na elaboração legislativa, é a mudança, ao longo da história, do perfil dos agentes responsáveis pela criação da lei. Na verdade, desde o início do sistema até hoje, pelo menos em teoria, quem sugere, analisa, discute e delibera sobre uma proposição legislativa é o representante político, que foi escolhido para assumir uma das cadeiras de um Parlamento, após um processo eleitoral.

Porém, por uma série de razões históricas, as regras que definiam o acesso do cidadão a uma Casa Legislativa mudaram e, como consequência dessa mudança, quem hoje elabora a lei tem necessidades políticas muito distintas daqueles que a elaboravam outrora. A afirmação parece um pouco esquizofrênica, mas o Parlamentar de agora é muito diferente do Parlamentar do final do século XVIII, quando o Processo Legislativo foi concebido. Por via de consequência, se mudou o perfil do Parlamentar, mudou, também, o perfil do Parlamento. Se mudou o perfil do Parlamento, mudou o jeito de se conduzir o processo legislativo.

Por outro lado, é importante lembrar que o Processo Legislativo foi idealizado por um grupo para ser executado e conduzido por esse mesmo grupo. Não se previa, na época do constitucionalismo clássico, que o futuro se encarregaria de dotar as Casas Parlamentares de tamanha heterogeneidade em sua composição, pois é essa heterogeneidade, típica das Assembléias

Legislativas atuais, um dos fatores que impediram a boa fluidez do processo de elaboração da lei.

Quem venceu as revoluções liberais, que inauguraram a época contemporânea, não foi o povo, mas a chamada burguesia, que ascendeu ao Poder pela via das Assembléias Legislativas. Segundo a teoria da representação política, os membros das Assembléias eram representantes de toda a nação, mas, evidentemente, durante longo período, segundo as regras das primeiras Constituições, não era o povo que tinha direito ao voto, mas, sim, uma diminuta parcela economicamente dominante. O voto era censitário.

Da mesma forma que quem escolhia os representantes políticos não era qualquer um do povo, igualmente, não era qualquer um do povo que poderia integrar as Assembléias. O acesso às Casas Legislativas estava restrito apenas àqueles que, por sua condição social, atingiam alguns dos requisitos definidos pelo próprio Corpo Legislativo, inclusive os de riqueza. Por essa mecânica, os homens (literalmente os homens) com “*capacidade de discutir os negócios*” pertenciam, necessariamente, não a uma classe, mas a um estamento social.²⁵

A Constituição francesa de 1791 era clara ao determinar que só seriam cidadãos ativos, com direito de votar, os franceses com pelo menos vinte e cinco anos completos, com domicílio fixado pelo mínimo de tempo que a lei estabelecesse, que estivessem inscritos na municipalidade de seu domicílio, que tivessem prestado o juramento cívico e que pagassem uma contribuição “*ao menos igual ao valor de três jornadas de trabalho*”, sendo que, a cada seis anos, “*o Corpo Legislativo deveria fixar o valor mínimo e máximo da jornada de trabalho*”.²⁶ Da mesma forma, a primeira Constituição

²⁵Pelo artigo 7º, da sessão III, capítulo I, título III da Constituição francesa de 1791, os Deputados do chamado Corpo Legislativo não poderiam dispor de um mandato imperativo, conforme fora a tradição medieval. Também não poderiam exercer seus respectivos mandatos como representantes de uma região específica, porque eram representantes da nação inteira.

²⁶Artigos 2º e 3º do Título III, Capítulo I, Sessão II.

da França, garantiu a inviolabilidade dos membros da Assembléia Legislativa, que não poderiam ser acusados, tampouco julgados, em nenhum tempo, por tudo que eles fizessem como representantes da nação²⁷.

Assim, ao lado dos amplos direitos de intervir no processo legislativo, cada membro do Parlamento tinha absoluta liberdade para fazer, falar e agir. Essa liberdade não era apenas legal, mas também política. Além de sua inviolabilidade garantida, além da imunidade parlamentar, que já figurava nas primeiras constituições, havia a total liberdade para o exercício da atividade legislativa, sem qualquer vinculação com as vontades populares ou os anseios da opinião pública. O mandato imperativo era abominado e até proibido e, com essa proibição, o representante político nutriu uma total desconexão entre suas ações e a vontade de seu eleitor.

O membro do Corpo Legislativo fazia parte, portanto, de um pequeno grupo social, de aspirações e sentimentos muito homogêneos. Também era muito homogêneo o pensamento predominante dentro das Assembléias, o que possibilitou a construção de um sistema de elaboração legislativa com características especiais, como a minuciosidade do processo, a liberdade individual de cada membro do colegiado em propor alterações aos projetos, as garantias pessoais de inviolabilidade e, sobretudo, a ausência completa e absoluta de qualquer fiscalização da atuação parlamentar, seja ela política, legal ou partidária. Ao serem definidos como representantes da Nação, e não da população ou mesmo de seus eleitores, ficava incompatível qualquer vinculação dos atos parlamentares com pretensões identificáveis. Quem muito bem descreveu essa lógica foi MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, para quem: “A Nação, insista-se, não é povo, é uma entidade abstrata que

²⁷“L’Assemblée Nationale législative, également désignée sous le nom de Corps Législatif, a le pouvoir, notamment, de proposer et décréter les lois et de fixer les dépenses publiques, c’est-à-dire le budget. Ses membres sont inviolables, ce qui signifie qu’ils ne peuvent être recherchés, accusés ni jugés en aucun temps pour ce qu’ils auront dit, écrit ou fait dans l’exercice de leurs fonctions de représentants.” - MICHEL DE GUILLENCHMIDT, *Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789*. Paris: Economica, 2000. p. 12.

exprime os interesses permanentes de uma comunidade, que se distinguem nas aspirações dos que a compõem em certo instante histórico. Traduz interesses que transcendem aos viventes de uma época, que muitas vezes nem os percebem... Entidade abstrata, a Nação tem necessidade de representantes que manifestem sua vontade, exercendo o supremo poder... Sendo a seleção dos representantes uma tarefa exercida pela e para a Nação, esta pode designar quem quiser para o fazer.... Ora, as democracias todas adotaram, de início, o sufrágio censitário, ou seja, a participação eleitoral reservada aos que gozassem de um certo mínimo de fortuna (...) Os representantes eleitos eram representantes da Nação, não do povo... Sua tarefa não era a de exprimir a opinião de seus eleitores, era atender à Nação e, assim, dizer sempre o que era melhor para o todo, ainda que fosse contrário à vontade dos que os haviam elegido. Destarte, os representantes nem recebiam instruções dos eleitores, nem tinham contas a lhes prestar por seus atos.”²⁸

Hoje não é mais assim. O sistema eleitoral mudou, o sufrágio foi universalizado, assim como foi universalizada a possibilidade de acesso às Câmaras Legislativas. Surgiram inúmeros tipos de vinculação entre o parlamentar e grupos identificáveis da população (regional, corporativa, partidária, econômica etc.). A concorrência eleitoral não mais permite ao eleito deixar de prestar contas ao seu eleitor (ou ao grupo responsável por sua eleição), sob pena de ser excluído definitivamente do processo político. A representação adquiriu aspectos complexos, o *responsiveness*²⁹ passou a ser exigido e ganhou contornos de doutrina.

²⁸A *democracia possível*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1979. p. 11-12.

²⁹O termo *responsiveness* não possui uma tradução direta para o português (talvez responsivo – algo que envolve ou contém respostas). Mas, segundo a doutrina de Robert Dahl, *responsiveness* seria uma conexão contínua entre o governo e os anseios que fizeram os cidadãos elegerem seus representantes. “A key characteristic of democracy is the continuing responsiveness of the government to the preferences of its citizens, considered as political equals”. ROBERT DAHL, *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971. p. 1.

O Processo Legislativo, tal como formulado na época do Constitucionalismo Clássico, funcionava bem quando todos os membros do Parlamento, grosso modo, pensavam de forma semelhante.³⁰ Mas a modernidade fracionou a sociedade, tornando-a mais complexa. Novas filosofias políticas surgiram e novos agrupamentos profissionais e de classe se formaram. Os interesses se multiplicaram e originaram-se infinitas novas formas de exploração econômica, com a construção de complexas estruturas capitalistas³¹. Tudo isso encontrou no advento do sufrágio universal um caminho aberto para organização, no seio da sociedade, de diversos grupos orientados para a ascensão de seus representantes ao Poder Legislativo. Conseqüentemente, os Parlamentos receberam em seu seio novas figuras, de pensamento muito pouco semelhante entre si e vinculadas, em palavras e atitudes, aos seus grupos de origem.

Mas, de tudo isso, o que importa é análise de como a mudança do perfil da composição dos Parlamentos contaminou o processo de elaboração da lei. O que foi concebido para ser operado por um grupo definido, de pensamento homogêneo, passou a ser operado por um grupo disforme, de pensamento heterogêneo, para o qual a construção do consenso tornou-se tarefa muito mais árdua.

³⁰“*Esse Parlamento era escolhido numa classe social restrita e definida pela fortuna, através do censo. A maioria da população era excluída de qualquer participação política. Uma minoria que partilhava o Poder... Assim, a democracia representativa era, em seus primeiros passos, uma oligarquia _no sentido próprio da palavra, o governo de uma minoria formada pelos mais ricos_; era o governo oligárquico burguês.” – MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *A democracia possível*, cit., p. 12-13.*

³¹Como ensina SAMUEL P. HUNTINGTON: “A modernização implica, em grande parte, na multiplicação e diversificação das forças sociais na sociedade... Numa sociedade de alguma complexidade, o poder relativo dos grupos muda (...) Quando as forças sociais se tornam mais variadas, as instituições políticas tinham de tornar-se mais complexas e com mais autoridade. Foi precisamente este desenvolvimento, porém, que deixou de ocorrer em muitas sociedades em modernização no século XX... O desenvolvimento do Estado ficou atrás da evolução da sociedade.” In, *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975. p. 22-23.

As Adaptações do Processo Legislativo ao Longo do Tempo

Com a fragmentação das forças políticas que passaram a compor os Parlamentos, a fluidez do processo legislativo passou a ser interrompida pelo confronto de idéias muito antagônicas. A produção legislativa entrou em crise (de onde até hoje não saiu), o que obrigou os agentes políticos a promoverem adaptações no processo clássico, na tentativa de romper gargalos e acelerar o processo, como resposta às exigências de uma sociedade em evolução acelerada.

As mudanças introduzidas no Processo Legislativo, desde o final do século XVIII até hoje, seguiram uma lógica de cabo de força: de um lado, os esforços se concentraram em preservar a liberdade de cada representante e seu direito subjetivo de influir individualmente no processo; de outro lado, foram empenhados esforços para amenizar os efeitos deletérios dessa mesma liberdade.

O Processo Legislativo desfigurou-se, mas o direito de apresentação de emendas, a iniciativa individual de propositura, o poder individual de obstrução, as prerrogativas estatutárias de cada parlamentar, enfim, tudo isso foi mantido.

Salvo durante os períodos de exceção, que não foram poucos, em que a Constituição era deixada de lado e o mecanismo de imposição da lei não seguia a sistemática clássica, sempre foram os próprios representantes da nação os responsáveis por dar a palavra final nas adaptações do Processo Legislativo. Assim, de forma natural, ao mesmo tempo em que a sociedade, cada vez mais acelerada e complexa, exigia agilidade do legislador, ao mesmo tempo que os governos exigiam condições de governabilidade, a tendência foi a de flexibilizar o poder de iniciativa, criar formas de delegação e estreitar os prazos processuais, sem, no entanto, alterar o histórico direito individual de apresentação de proposições e emendas. A maioria das adaptações introduzidas no Processo Legislativo visava a dar maior velocidade e agilidade na produção

da lei. No entanto, as alterações implementadas não descaracterizaram completamente as bases estruturais clássicas.³²

Desde o início da época contemporânea, as bases do Processo Legislativo foram definidas constitucionalmente. Ficava a cargo da legislação infraconstitucional a definição de normas procedimentais. Assim, além das mudanças mais substanciais no processo, houve inúmeras criações procedimentais que alteraram bastante a atividade legislativa parlamentar ao longo do tempo.

Com relação às mudanças procedimentais, destacam-se: a importância crescente que foi dada ao trabalho das chamadas Comissões³³; a formação e regularização da atividade de Lideranças, Bancadas e Blocos Parlamentares³⁴; o surgimento de procedimentos abreviados ou sumários, caracterizados pelo estabelecimento de rígidos prazos regimentais³⁵.

³²Para GEORGES LANGROD, “... as tradições demonstram-se sempre mais fortes que as inovações formais, mesmo institucionalizadas e constitucionalmente estabelecidas.”, *O processo legislativo na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954. p. 122.

³³“Dado o número de seus componentes, quase sempre elevado devido às exigências da representatividade e ao volume crescente do trabalho, as Assembléias Parlamentares tendem a articular-se em Comissões, isto é, em organismos mais restritos e, por isso, mais eficazes no plano operativo.” – NORBERTO BOBBIO, *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2004. p. 882.

³⁴Segundo ensina KILDARE GONÇALVES CARVALHO, “as Bancadas são órgãos de representação parlamentar dos partidos políticos.” Também pode haver Bancadas da maioria e de minoria, que se articulam normalmente pró e contra os governos. “As representações de dois ou mais partidos, por deliberação das respectivas bancadas, poderão constituir bloco parlamentar, sob liderança comum.” Já as chamadas Lideranças exercem papel importante nos Parlamentos de hoje, “ a função do líder é crucial na atividade parlamentar, pois ele expressa e faz valer, perante a bancada, a orientação partidária nas discussões e deliberações.” A reunião dos Líderes, por sua vez, forma outro órgão parlamentar, o Colégio de Líderes, “que é composto pelos Líderes da Maioria, da Minoria, dos Partidos, dos Blocos Parlamentares e do Governo”. In, *Técnica legislativa*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 58-59.

³⁵JOSÉ AFONSO DA SILVA lembra os casos de preferência, em que ocorre a primazia na discussão ou votação de uma proposição sobre outras. Segundo o eminente Professor, há regimes de urgência, “em que se dispensam certas exigências para que determinada proposição, cujos efeitos dependem de execução imediata, seja de logo considerada, até sua decisão final.” In, *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*, cit., p. 275-276.

Com relação a eventuais mudanças de concepção do processo legislativo, deve-se destacar a distensão da competência legislativa em direção ao Executivo, seja por meio da delegação, seja pela extensão do poder regulamentador dos governos ou, ainda, pela possibilidade de edição de decretos (ou medidas) com força de lei *ad referendum* do Parlamento.

Na linha evolutiva, destaque-se, também, a maior interferência do Executivo nas atividades legislativas cotidianas dos parlamentos, seja pela via política (construindo um bloco majoritário de apoio ao governo)³⁶, seja pela via procedimental, como pela interferência no estabelecimento da Ordem do Dia³⁷ ou pelo pedido de apreciação sumária de projetos de lei de sua iniciativa.³⁸

Com relação à iniciativa, ela foi brutalmente estendida em direção ao Executivo. No caso brasileiro, por exemplo, não só o governo tem a iniciativa legislativa, como é grande o rol de matérias cuja iniciativa é privativa do Presidente da República³⁹.

Vale também destacar a possibilidade atual de interferência direta da população no processo legislativo. O Brasil introduziu a participação popular por meio de instrumentos que possibilitam o exercício de uma democracia semi-direta. É o caso da “iniciativa popular”⁴⁰, do plebiscito e do *referendum*⁴¹.

A velha máxima de JEFFERSON, pela qual o Congresso seria um “(...) *forum where every member was a peer and no man led*”, foi

³⁶Alguns Estados optaram pelo sistema Parlamentarista de Governo, pelo qual há um fracionamento entre os encargos de Chefe de Estado e de Chefe de Governo, sendo que, esse último, conforme ensina SAÏD FARHAT, “*se constitui sobre a base de apoio parlamentar, e somente se mantém no poder enquanto conservar esse apoio, manifestado por votos de confiança.*” In, *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996. p. 702.

³⁷Como é o caso do artigo 48 da Constituição Francesa da Quinta República.

³⁸Como é o caso do parágrafo 1º do artigo 64 da Constituição brasileira de 1988.

³⁹§ 1º do artigo 61 da Constituição Federal.

⁴⁰§ 2º do artigo 61 da CF.

⁴¹Inciso XV do artigo 49 da CF.

suavizada pela realidade do *alto e baixo clero parlamentar*.⁴² Hoje é generalizada, no mundo, a existência de lideranças dos partidos e de blocos parlamentares. Muitas das decisões se dão por meio de acordos de lideranças que, na prática, determinam, por mais das vezes, a pauta das sessões e influenciam decisivamente na tramitação dos projetos⁴³.

A pressão social pela celeridade do processo legislativo inspirou várias modificações procedimentais que tiveram, no entanto, que enfrentar um conflito subjacente: a busca pela celeridade do processo *versus* a preservação dos princípios que garantem o respeito pela vontade de minorias. Como agilizar o procedimento sem renunciar ao embate de idéias? Como racionalizar o processo sem diminuir o poder de intervenção individual dos parlamentares?

É interessante notar que, ao longo da evolução, mesmo as maiorias consolidadas que, circunstancialmente, se formaram no seio dos Parlamentos, mostraram-se receosas em tomar medidas visando a tornar o processo legislativo mais sensível às suas vontades. No fundo, sempre pairou o temor de que, num futuro, as atuais maiorias poderiam tornar-se minorias. Para ilustrar esse paradoxo, vale reproduzir a análise de KEFAUVER e LEVIN sobre o comportamento dos senadores americanos ante a essas questões: “*Por que os senadores repentinamente votam contra a inovação do regulamento, que poria fim à obstrução, mesmo quando apóiam o projeto que a minoria procura vetar? A conclusão aparentemente inevitável é de que eles dão grande*

⁴²“No sistema presidencialista de governo, a função de líder se exerce, mais propriamente, no âmbito da articulação com as demais lideranças da Casa e da articulação interna da sua bancada. A formulação de ‘policies’, a orientação doutrinária e/ou a tomada de posição partidária nas questões importantes ocorrem, na prática, em outro ambiente: nas comissões executivas dos partidos, ou por iniciativa do presidente do partido, ‘assessorado’ pelo ‘petit comité’ dos seus principais caciques partidários.” – SAÏD FARHAT, *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*, cit., p. 603.

⁴³No Brasil, a agenda parlamentar é definida pelo Presidente das Casas Legislativas em função das discussões travadas no seio do Colégio de Líderes. A letra “s” do inciso I do artigo 17 do Regimento da Câmara de Deputados, assim, determina. O acordo de lideranças, na Câmara de Deputados, pode derrubar a necessidade de interstício entre turnos de votação ou entre a deliberação em Comissões e Plenário (parágrafo único do artigo 150 do Regimento da Câmara).

valor a esse poder arbitrário, usufruído por todo senador, sentindo que algum dia eles mesmos poderão desejar obstruir a votação de qualquer lei a que se oponham.”⁴⁴

Na verdade, muito a pretexto de se impedir que as minorias fossem caladas, as adaptações ao processo legislativo não enfrentaram o chamado “emendismo”, pai da barganha, porque sempre houve o receio da perda individual do poder, poder esse, diga-se de passagem, que os Parlamentos viram esvaír-se pelos anos que se passaram. Aliás, essa perda de poder derivou, de alguma forma, da própria incapacidade dos parlamentos em se adaptarem à exacerbada liberdade individual de cada um de seus membros. Isso gerou uma desproporção entre o poder de cada parlamentar em influir no processo e sua importância política real, quando inserida num contexto global. Os representantes do povo quiseram manter ao máximo sua importância individual no processo, sem que essa importância encontrasse respaldo nas forças políticas que ele representava, essas cada vez mais fracionadas. De fato, por vezes, a sensação é de que os governos e a sociedade foram perdendo a paciência com a pretensão de cada parlamentar em querer impor sua opinião ou dar o seu toque pessoal em cada processo deliberativo. O resultado disso é que as decisões importantes migraram, foram deixando as Casas Parlamentares e passaram a ser tomadas em outros fóruns, constituídos além de seus muros. NORBERTO BOBBIO, NICOLA MATTEUCCI e GIANFRANCO PASQUINO descreveram muito bem esse processo, pelo qual se assiste “*ao desenvolvimento das tendências que parecem denotar uma perda da centralidade do Parlamento; o debate político não tem já o âmbito parlamentar como sede principal, mas se desenrola, em grande parte, fora, entre partidos, organizações sindicais, forças econômicas, e através dos canais de comunicação fornecidos pelos mass média. Vemos também como uma série*

⁴⁴Apud, BERNARD SCHWARTZ, *Direito constitucional americano*, cit., p. 95.

de negociações, acordos e decisões de importância política decorrem à margem da esfera parlamentar”⁴⁵

Assim, da análise da evolução recente do processo legislativo, fica a constatação de que o poder individual de cada membro do Parlamento (de influir no processo de elaboração das leis) foi mantido em detrimento do poder do próprio Parlamento como um todo.

Nessa linha, paralelamente aos aspectos procedimentais da criação de normas, o principal ponto de modificação do processo legislativo é a presença do Executivo na elaboração das leis, seja influenciando no cotidiano do Poder Legislativo, seja legislando ele próprio.

Com a apropriação do poder de legislar pelo Executivo e, sobretudo, com a transferência generalizada da iniciativa legislativa aos Governos, vieram, também, as inovações políticas destinadas a um maior controle das atividades parlamentares pelo Executivo. Tanto nos sistemas Parlamentaristas, quanto nos Presidencialistas, o cotidiano dos parlamentos passou a ser fortemente influenciado pela ação governamental, que pauta o debate congressional. Na realidade brasileira, na qual o número de partidos políticos é bastante grande, a influência indireta do Poder Executivo nas decisões do Parlamento é enorme. Assim, como diz GEORGES LANGROD, além das modificações concernentes à “*arquitetura constitucional*”, somados ao pacote das inovações procedimentais, observa-se que a ligação dos parlamentares com o Executivo é, em alguns casos, de completa submissão política.⁴⁶ Essa grande influência do Executivo no Legislativo, como lembra FERREIRA FILHO, “*curiosamente, recoloca os Parlamentos em posição semelhante à que ocupavam ao surgirem na Idade Média*”⁴⁷, ou como lembram

⁴⁵*Dicionário de política*, cit., p. 886.

⁴⁶*O processo legislativo na Europa Ocidental*, cit., p. 41.

⁴⁷*Do processo legislativo*, cit., p. 130.

BOBBIO e outros, “*em muitos casos, o Parlamento se limita a registrar decisões que foram tomadas alhures.*”⁴⁸

Pois bem, tal ponto é de importante destaque porque, como se verá adiante, o fenômeno da desorganização legislativa (e a reação que a ele se espera, ou seja, o processo de reorganização da legislação) passa, necessariamente, pelos governos e, portanto, não são obra exclusiva dos tumultuados ambientes parlamentares contemporâneos. Essa constatação é relevante quando se pretende construir uma proposta de consolidação e sistematização da legislação vigente.

Mas o essencial, por agora, é fixar o fato de que, apesar das novas formas de produção legislativa, o processo legislativo tradicional, ainda é semelhante àquele do constitucionalismo clássico, ou seja, ainda permite a intervenção individualizada de cada congressista, seja na fase de discussão de determinada propositura, seja na apresentação de emendas, seja na obstrução já na fase deliberativa. Como se verá, essa ampla liberdade individual dos parlamentares na condução do processo legislativo ordinário, somada às inúmeras formas extraordinárias de produção legislativa espalhadas por outros Poderes, formam o cerne da falta de precisão técnica na elaboração da lei e seu mais notório produto: a confusão legislativa.

Mazelas, Deficiências e Dificuldades da Atividade Legislativa

Partindo-se da análise das adaptações havidas no processo legislativo ao longo do tempo, poder-se-á traçar um retrato de suas mazelas quando confrontado com a prática legiferante, sobretudo na realidade política brasileira.

Nas últimas quatro décadas, a produção de leis no Brasil, seguindo a tendência mundial, dependeu muito do Poder Executivo. Os Governos tiveram a prerrogativa de editar normas, de maneira direta e

⁴⁸*Dicionário de política*, cit., p. 886.

unilateral, via Decreto-lei ou Medida Provisória. O Congresso, diante dessa possibilidade constitucional, dividiu seus trabalhos legislativos entre a ação e a reação, com ênfase para essa última.

Ao lado de sua postura ativa, como formulador de direito novo, o Parlamento desempenhou, de mais em mais, uma postura passiva, de revisor da lei pronta, que nele passou a ser despejada para aperfeiçoamento final. Esse papel duplo, esse bidimensionalismo de sua atuação, fez com que o Parlamento perdesse o controle de sua própria agenda.

Esse ponto é importante para a análise da incapacidade do Congresso em manter o conjunto da legislação saneado, organizado e consolidado. Um dos motivos dessa incapacidade é a necessidade de reagir, cada vez com maior presteza, aos movimentos que se formam no seu exterior, seja no seio do Governo, seja no clamor das manifestações populares⁴⁹. Hoje, se o Parlamento não age, há mecanismos que permitem que outros ajam em seu lugar. Tudo isso dá causa a uma enorme ansiedade parlamentar, cujo maior sintoma é a forma atabalhoada e pouco precisa com a qual as decisões são internamente tomadas.

A ordem que rege a prática política brasileira é a da tomada, a qualquer custo, dos espaços que se abrem. Quanto maior o território que cada um (ou cada grupo) conquista na planície política, maior a vantagem que se adquire no exercício da barganha. O testemunho do professor e ex-presidente da República FERNANDO HENRIQUE CARDOSO é contundente nesse particular: “*É por isso que as tentativas de relacionamento ‘institucional’ entre*

⁴⁹É muito freqüente, no Brasil, o discurso da “Agenda Propositiva”, difundido, principalmente, pelos representantes (ou candidatos a representantes) dos Congressistas. Recentemente, em artigo assinado por DORA KRAMER, esse *cacoete* ficou evidenciado na plataforma do candidato à Presidência do Senado (eleições de fevereiro de 2009), Senador TIÃO VIANA. Em carta de apresentação de sua candidatura, o Senador propôs: “Construir o Legislativo do tempo presente.” Como? “Mediante a adoção de uma agenda ousadamente positiva.” Com qual finalidade? “Impedir que o Parlamento fique a reboque dos acontecimentos.” Por que? “Por conta das demandas da sociedade em torno de um Congresso Nacional afirmativo e propositivo.” – Publicado no jornal “O Estado de S. Paulo”, 08/01/2009, primeiro caderno.

o Presidente, ou o Executivo, e os partidos funciona precariamente. É pela mesma razão que a negociação política, ainda que legítima, aparece aos olhos do público como uma negociação ‘de balcão’: ela se dá quase individualmente ou, no caso das ‘frentes parlamentares’, juntando deputados que podem ir, por exemplo, do PT ao PP, unidos em situações específicas ao redor do mesmo propósito. (...) Há riscos para o sistema democrático, advindos da transformação de partes do Congresso em ‘lobbies’, ainda que legítimos.”⁵⁰

Nesse ambiente de individualismos, ansiedades e “negociações de balcão”, a boa técnica legislativa é severamente afetada. A corrida pelo preenchimento de espaços somada às difíceis composições entre grupos de interesses leva, invariavelmente, à aprovação de algo que não é o ideal, mas o possível. A máxima seguida, normalmente, no ambiente de ansiedade, desconfianças e intrincadas negociações é a do “ótimo como inimigo do bom”. E, assim, entre construir algo de pouca precisão e não construir nada, a primeira opção acaba prevalecendo, inundando o ordenamento jurídico de diplomas produzidos sem o devido zelo integrativo.

Pior, muitas vezes, para aproveitar a tramitação já negociada de determinada proposição, anexa-se, de carona, aos textos em tramitação, artigos esparsos, para contemplar esse ou aquele interesse individual, que, muitas vezes, não guardam nenhuma relação com o objeto que deveria ser regulado. Trata-se do famoso mecanismo de caudas, ou seja, o texto passa a ser emendado com rabiolas, que vão deixando um rastro desastroso de destruição da lógica do ordenamento.

Essa sistemática caótica da “negociação de balcão”, dessa “mesa” em torno da qual se operam as mais criativas e inusitadas barganhas no ambiente parlamentar é sustentada, portanto, por três fenômenos políticos que se sobrepõem: a força de pessoas ou grupos particulares de influenciar cabalmente no fluxo processual legislativo; o crescente fracionamento de

⁵⁰A *arte da política*: a história que vivi. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006. p. 243.

interesses que se conflitam numa sociedade que a cada dia adquire maiores graus de complexidade⁵¹ e, o pior de tudo, a falta de escrúpulos dos agentes políticos em defender, de maneira muitas vezes até apaixonada, interesses particulares em detrimento do interesse geral⁵².

Essa capacidade individual de tumultuar o processo, que, como foi visto, advém lá do classicismo constitucional, abre margens para as barganhas dentro de um jogo político, com direito a blefes e tudo o mais. Já o fracionamento crescente de interesses conflitantes no seio da sociedade contemporânea é um fenômeno sócio-econômico notório, mas cuja análise mais profunda não é objeto deste trabalho⁵³.

Já a crescente falta de constrangimento dos representantes políticos em defender interesses individuais e menores em detrimento da atenção que deveriam dispensar a problemas de Estado é um comportamento que também mereceria uma tese própria, de ciência política. No entanto, fica patente, da análise geral do arcabouço legislativo, que sua profunda desorganização, também, advém dos esforços pouco nobres de agentes políticos em poluir o ordenamento jurídico com milhares de leis esparsas

⁵¹Segundo FERREIRA FILHO a sociedade contemporânea, “*se caracteriza exatamente pelo fato de que seus componentes, em razão de variada proveniência, formação e condições de vida, assim como diversidade de interesses, não sentem os mesmos problemas, a cada dia, ao mesmo tempo, ou, pelo menos, não os ressentem da mesma forma, não os encaram pelo mesmo ângulo.*” In *A democracia possível*, cit., p. 14.

⁵²No folclore político brasileiro, apenas para ilustrar, é notória a postura do ex-deputado e ex-presidente de um Clube de Futebol carioca, que externava, com clareza, que o objetivo de seu mandato era defender, em detrimento de qualquer outro, os interesses dessa agremiação esportiva. Nesse tipo de atuação parlamentar, muitas vezes, a obstrução na tramitação de um projeto de lei pode servir como moeda de troca para a obtenção de benesses que não têm nada a ver com a atividade legislativa (a liberação de uma verba, a definição de um programa governamental, o preenchimento de um cargo, a realização de uma obra, a transferência de servidores, a indicação de funcionários para exercerem funções de direção, a obtenção de um patrocínio de empresa estatal etc.).

⁵³Como ensina JOSÉ EDUARDO FARIA: “*fruto de uma sociedade crescentemente diferenciada, fragmentada e conflitiva e de um Estado obrigado a desempenhar tarefas múltiplas e por vezes até mesmo contraditórias, esse sistema normativo emergente cresce e se consolida a partir de uma tensa e intrincada pluralidade de pretensões materiais.*” A inflação legislativa e a crise do Estado no Brasil. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, São Paulo, n. 42, p. 167, dez. 1994.

destinadas à satisfação de interesses particulares, plenamente localizáveis e irrelevantes para a população de modo geral⁵⁴.

No Brasil, esse diagnóstico é ainda agravado por outros três fatores: o perfil pouco técnico e pouco ideológico dos parlamentares; a falta (ou omissão) de órgãos técnicos dedicados à permanente organização sistêmica do ordenamento jurídico e a enxurrada desenfreada de Medidas Provisórias que atropelam qualquer lógica legislativa.

Com relação à incapacidade técnica das instituições responsáveis pela organização legislativa da República em manter a clareza do sistema legal, parte de suas razões merecem, igualmente, um estudo específico que extrapolaria o objeto do presente trabalho⁵⁵. Porém, como já foi visto aqui e

⁵⁴Como ensina DOMINIQUE CHAGNOLLAUD, na sociedade contemporânea, não são apenas os partidos políticos que representam os interesses fracionados que brotam da sociedade. O eminente professor, diretor do Centro de Estudos Constitucionais da Panthéon-Assas (Paris-II) ensina que “il ne faut pas négliger d’analyser d’autres forces politiques organisées comme les groupes d’intérêts qui influencent les instances politiques: syndicats, Églises, corps administratifs, etc. Ils ont en commun la défense d’intérêts matériels ou moraux, auprès du pouvoir politique.” (“Cience Politique”, Paris, 5ª Ed., Dallos, 2004, pg. 209). Já estas organizações paralelas aos partidos políticos que atuam no ambiente parlamentar para influenciá-lo, carregam enormes contradições e conflitos sociais. Como ensinam PAGÈS, BONETTI e outros, “a organização apresenta-se como necessidade, como ordem das coisas, e desde o seu nascimento é o produto de relações contraditórias entre grupos sociais e que somente desta forma se apreende sua lógica interna e os conflitos dos quais é sede... Seus dirigentes se apresentam como os oráculos da necessidade, no entanto são de fato os agentes mediadores contingentes das contradições externas a eles.” (*O poder das organizações*. São Paulo: Atlas, 1990. p. 32-33). Finalmente, dentro dos próprios partidos políticos, há o fenômeno do fracionamento. BOBBIO e outros entenderam muito bem o fenômeno do fracionamento político no modelo adotado no caso brasileiro, in verbis: “Entre os principais fatores que parecem determinar o fracionismo intrapartidário as pesquisas até agora realizadas indicam: o sistema constitucional presidencial, em que a ausência de responsabilidade do executivo em relação às assembleias parlamentares comporta menores necessidades de partidos homogêneos ou coesos; o pluralismo extremo e popularizado. (...) Num sistema partidário deste tipo, onde o eleitor não pode decidir qual partido ou qual coalizão de partidos ocupará o Governo, e onde, por conseqüência, quer o Governo, quer a oposição, quer cada um dos partidos se tornam praticamente irresponsáveis em relação ao eleitorado, as decisões políticas são tomadas, considerando mais as relações de poder dentro dos partidos do que as reações previsíveis do eleitorado.” (*Dicionário de política*, cit., p. 523).

⁵⁵A falta de tecnicidade de parte considerável do corpo parlamentar tem razões múltiplas, uma delas é a equação que se forma entre o atual modelo de partidos políticos com o atual sistema eleitoral. ROSAH RUSSOMANO é contundente na crítica à falta de técnica dos membros do legislativo: “Na raiz do problema vão inserir-se os partidos políticos, (...)”

voltará a ser melhor analisado adiante, a organização legislativa tem maiores chances de ocorrer quanto melhores e mais austeros forem os corpos técnicos a ela dedicados. Não obstante, ao lado da insuficiente e mal-organizada assessoria técnica congressional, no Brasil, a única instituição formal dedicada à organização legislativa é a Comissão de Consolidação do Congresso. Sobre ela e sobre seu trabalho, voltar-se-á mais além.

Importante, agora, é ressaltar que, diferentemente de outros países, o Brasil não possui cultura de organização legal, tampouco órgãos eficientes dedicados a ela. Apesar de o Congresso Nacional brasileiro ser um dos mais caros do mundo⁵⁶, há uma patente falta de estrutura técnica voltada para o trabalho permanente de manter arrumada a bagunça legislativa. Essa falta de estrutura, talvez, seja reflexo do próprio despreparo técnico-ideológico de boa parte dos parlamentares, que preenchem a agenda do parlamento com outras prioridades⁵⁷.

Se o sistema político-eleitoral favorecesse o acesso ao Parlamento de pessoas tecnicamente muito bem preparadas para legislar, talvez

Estes, quando elaboram a lista de candidatos que vão compor aquele poder estatal (legislativo), visualizam nos mesmos, antes de seus méritos pessoais, suas possibilidades eleitorais. ... Elevam-se, assim, à posição de legisladores, pessoas incompetentes.”

Dos Poderes Legislativo e Executivo. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976. p. 123.

⁵⁶“A Transparência Brasil comparou o orçamento do Congresso Nacional brasileiro com os da Alemanha, Argentina, Canadá, Chile, Espanha, Estados Unidos, França, Grã-Bretanha, Itália, México e Portugal. Com um orçamento de R\$ 6.068.072.181,00 para 2007, o Congresso brasileiro (compreendendo Câmara dos Deputados e Senado Federal) gasta R\$ 11.545,04 por minuto. Só é superado pelo dos Estados Unidos, sendo quase o triplo do orçamento da Assembléia Nacional francesa. O mandato de cada um dos 513 deputados federais custa R\$ 6,6 milhões por ano. No Senado, o mandato de cada um de seus 81 integrantes custa quase cinco vezes mais, R\$ 33,1 milhões por ano. Da comparação entre os países resulta que, levando-se em conta os seus diferentes níveis de riqueza, tanto em termos da renda per capita quanto do nível do salário mínimo o Brasil é, entre os estudados, aquele em que o Congresso mais onera o cidadão”. CONGRESSO brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamentos de onze países. *Transparência Brasil.* Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>>.

⁵⁷Segundo testemunho do ex-ministro J. SAULO RAMOS: “No Brasil, temos, é verdade, sofrido muito com a lamentável qualidade do Poder Legislativo, quer sob o ponto de vista técnico, quer sob o ponto de vista moral.” (*Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 15, jan./mar. 1997).

a ausência de um excelente corpo técnico de apoio fosse menos sentida. Contudo, no caso brasileiro, parece haver uma combinação de efeitos deletérios para a qualidade da elaboração legislativa: o perfil do corpo parlamentar está cada vez mais distante da excelência técnica ao mesmo tempo em que a assessoria parlamentar é cada vez mais tomada por servidores cujos principais atributos são “políticos” e não técnicos⁵⁸.

Enfim, há também o fenômeno da enxurrada de Medidas Provisórias, que contribui muito para a “babel” jurídica.

Durante a evolução do processo legislativo e do próprio constitucionalismo, em face da aceleração das mudanças sociais, houve um rearranjo estatal destinado a permitir que os Governos editassem medidas que tivessem força de lei. Com essa “aceleração do desenvolvimento”, passaram a ocorrer, com maior frequência, situações fáticas em que o interesse da Nação não poderia ser resguardado por meio do processo legislativo tradicional⁵⁹. Foi necessário, portanto, que se introduzissem, na sistemática legislativa, técnicas capazes de garantir a estabilidade jurídica, econômica e social por meio da resposta rápida do Executivo a situações de emergência⁶⁰.

⁵⁸Dos 15 mil funcionários da Câmara Federal, por exemplo, 12 mil (aproximadamente 80%) têm como origem a mera indicação política, não são concursados e exercem cargos de confiança, sem grandes responsabilidades perante a instituição. Sua lealdade é exclusiva para com o eleito, que privilegia pessoas que lhe trazem o maior retorno eleitoral possível, alocando-as nas bases políticas, longe, portanto, da atividade legislativa. Nomeia-se, assim, o carismático, o líder comunitário, o indicado pelo apoiador econômico (até o parente) em detrimento do técnico. Por esse fenômeno, o perfil técnico do assessor se assemelha muito ao perfil técnico do parlamentar que o nomeia. É uma espiral negativa que faz padecer a excelência técnica da elaboração legislativa.

⁵⁹Como explica MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “o debate parlamentar não permite que certas decisões sejam tomadas com a presteza exigida pelas circunstâncias. Na economia moderna, só a rapidez pode impedir prejuízos irreparáveis, decorrentes não só de eventos imprevisíveis como também de decisões de poderes políticos estrangeiros.”, *Do processo legislativo*, cit., p. 119.

⁶⁰A técnica utilizada pelo “decreto-lei” da Constituição de 1967 ou pela Medida Provisória de 1988, grosso modo, inverteu a fórmula de MONTESQUIEU, que divide entre Poderes distintos a “faculdade de estatuir” e a “faculdade de impedir”. Nesses casos, o Executivo é quem tem o poder de legislar e o Parlamento é quem teria o poder de vetar.

No Brasil, contudo, esse expediente, ao mesmo tempo em que dota o Executivo de um instrumento importante de estabilidade governamental, vem gerando muita instabilidade jurídica.

A medida provisória está prevista no artigo 62 e parágrafos da Constituição vigente. Segundo esse dispositivo, em caso de urgência e relevância, o Presidente da República poderá adotar medidas, com força de lei, que entram em vigor imediatamente e que devem, incontinênti, serem submetidas à apreciação do Congresso Nacional. No entanto, ao restringir apenas de forma genérica as circunstâncias que podem levar à edição de Medida Provisória (casos de urgência e relevância), o constituinte abriu margem para que o Presidente da República pudesse se servir desse expediente de forma pouco criteriosa⁶¹.

Como se vê, as críticas generalizadas em torno do excesso de edição de Medidas Provisórias fazem sentido. A sanha governamental em governar por meio da edição indiscriminada de MPs tumultua, e muito, o ambiente jurídico e social, tornando a tarefa de decifrar o emaranhado de normas em vigor um trabalho inglório⁶².

⁶¹A Medida Provisória prevista na Constituição de 1988 veio substituir o demonizado Decreto-lei, tido pela quase unanimidade dos defensores da nova ordem democrática como um instrumento nefasto a serviço do autoritarismo. Mas a Constituição de 1967, quando disciplinou o Decreto-Lei, limitou sua edição a determinadas matérias. O mesmo não ocorreu em 1988 com as Medidas Provisórias. Para MICHEL TEMER (comentários anteriores a EC 32/2001) “a medida provisória pouco difere do decreto-lei previsto na Constituição anterior. E com um agravante: o decreto-lei somente poderia versar sobre matérias determinadas... Para as medidas provisórias não há essa limitação.” (*Elementos de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995. p. 145). Na mesma linha FERREIRA FILHO, ilustrou a situação da seguinte forma: “a substituição do decreto-lei pela medida provisória é a famosa emenda pior que o soneto...” (*Do processo legislativo*, cit., p. 235).

⁶²A crítica ao excesso de Medidas Provisórias é generalizada. Para ilustrar vale reproduzir a contundência de GOFFREDO TELLES JUNIOR, para quem: “Já se tem visto o Presidente da República se afeiçoar às medidas provisórias, e passar a legislar desabusadamente, por meio das reapresentações sucessivas dessas medidas, sem a atenção às restrições da relevância e urgência, impostas pelo art. 62 da Constituição. Prática nefasta, esta, pela qual o Presidente, ao legislar exorbitantemente, comete usurpação de poder, exercendo função que não é de sua competência. É claro que tal descomedimento só é possível em

Mas há um outro lado dessa questão que depende de uma análise mais sofisticada. Parece que a reação do Parlamento brasileiro a esse fenômeno não é executada com a eficiência ou contundência prenunciada nos discursos. Sim, porque, segundo as regras constitucionais vigentes, os congressistas teriam o poder de alterar a sistemática da edição direta de normas pelo Executivo, via alteração constitucional ou mesmo pela via da regulamentação infraconstitucional do instituto. Mas não: parecem preferir, por razões aparentemente estratégicas, transferir deliberadamente as responsabilidades legislativas ao Executivo, reservando para si o poder da crítica externa.

No Presidencialismo brasileiro, esse fenômeno é marcante. Em estudo intitulado “O Congresso e as Medidas Provisórias”, ANGELINA CHEIBUB e FERNANDO LIMONGI estudaram a fundo o comportamento do Congresso Nacional ante a prerrogativa presidencial de legislar em seu lugar. A conclusão é a de que é desejável o expediente de transferir ao Governo a tarefa de legislar porque, essa “delegação tácita de função” evita que o Legislativo fique exposto ao malgrado de determinadas políticas públicas ou protegido do desgaste de medidas impopulares. Pior, grupos parlamentares que existem para defender interesses corporativos preferem, claramente, transferir o ônus legislativo ao Governo diante da desesperadora situação de ter que justificar aos seus apoiadores eleitorais um eventual fracasso na obstrução de matérias que os contrariem, dentro do ambiente Parlamentar. Assim, construiu-se uma espécie de permissividade cômoda, uma espécie de jogo de conveniência ou um pacto pelo qual o Congresso permite que o Governo legisle e renuncia, num primeiro momento, a participar da concepção inicial de determinadas medidas legislativas⁶³.

Por essa sistemática bastante vantajosa para os interesses políticos parlamentares, o Congresso tem a possibilidade de ficar numa cômoda

épocas de decadência democrática e desprezo à ordem jurídica...” (Iniciação à ciência do direito. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 191).

⁶³Novos Estudos CEBRAP, São Paulo, n. 47, mar. 1997.

e estratégica posição: a de esperar a reação da sociedade a determinada Medida Provisória para, a partir daí, construir seu discurso. Se a Medida for impopular, o discurso é o de transferência do ônus ao Governo, mas se a Medida for do agrado de setores importantes da sociedade, o Congresso explicita o seu apoio e trabalha instintivamente a fim de tomar para si os louros de notícias positivas⁶⁴.

Por conta dessa espécie de pacto velado de transferência da responsabilidade legislativa, a revolta congressual contra o notório excesso de Medidas Provisórias, a partir da análise política mais aprofundada, não tem efeitos contundentes na prática. Apesar da grita geral, o Executivo não se constrange em entupir os meandros jurídicos de sucessivos diplomas legais, elaborados muitas vezes de afogadilho, sem o necessário pré-estudo integrativo. Por outro lado, o Poder Legislativo, também, não se constrange em deixar de impedir que isso aconteça.

A confusão jurídica advinda do excesso de edições de Medidas Provisórias encontrou seu auge na época em que as chamadas “reedições” eram praticamente ilimitadas. Até o advento da Emenda Constitucional nº 32⁶⁵, o cenário era surrealista e assustador. Como relembra JOSÉ LEVI MELLO DO AMARAL JUNIOR: *“Debatida ao longo de cinco anos, inclusive com a ativa participação do Poder Executivo, a proposta foi aprovada e promulgada, resultando na Emenda Constitucional n. 32/2001.”*⁶⁶

⁶⁴ *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 47, mar. 1997.

⁶⁵ A EC/32 delimitou as matérias em que as MPs podem incidir (art. 62, § 1º. da CF) e, para coibir a prática das “reedições” ilimitadas, proíbe, na mesma sessão legislativa, a reedição de medida provisória que tenha tido a sua conversão em lei rejeitada pelo Congresso Nacional, ou tenha perdido sua eficácia pelo decurso do prazo de sessenta dias sem a devida conversão (§ 10, art. 62 da CF).

⁶⁶ Medida Provisória e a sua conversão em lei: a Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional, p. 213.

A primeira tentativa de se limitar de alguma forma a edição de Medidas Provisórias foi introduzida pela Emenda Constitucional nº 6/95⁶⁷. Antes disso, porém, o caos já era espetacular. O número de medidas provisórias editadas no Brasil de 1988 até 1995 já era impressionante. Foram apresentadas 387 medidas e mais 862 reedições, o que gerou um total de 1.249 medidas editadas⁶⁸. Desde lá, o número de reedições passou a se multiplicar em progressão geométrica, já que a velocidade de conversão em lei das MPs antigas era muito inferior à velocidade de edição de MPs novas, todas sistematicamente reeditadas, gerando uma massa enorme de dispositivos, todos de caráter provisório (portanto precário), que passaram a regular as relações sociais.

A Crise na Elaboração Legislativa

Por todas essas mazelas e deficiências de nosso sistema político-legislativo, pode-se concluir que a lei no Brasil não está sendo bem elaborada. Ao mesmo tempo em que a nação padece do mal da inflação legislativa, parece que o Estado não dá à sociedade instrumentos normativos suficientes para facilitar a solução dos conflitos. Trata-se de um paradoxo interessante: por um lado a grande produção de leis; de outro, o sentimento crescente de insegurança. Se as leis existem para organizar, normatizar e permitir que as controvérsias sejam dirimidas, sua produção em grande escala deveria melhorar o ambiente de segurança jurídica e não agravá-lo.

A resposta a essa questão está justamente na “crise da elaboração legislativa”, que impede os agentes políticos de zelar pela integração sistêmica

⁶⁷Que incluiu, no corpo da Constituição, em suas disposições gerais, o artigo 246, *verbis*: “É vedada a adoção de medida provisória na regulamentação de artigo da Constituição cuja redação tenha sido alterada por meio de emenda promulgada a partir de 1995.”

⁶⁸FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1999. p. 144, tabela 39.

e racional entre os vários diplomas, de forma técnica, clara, precisa e inteligível.

Na relação lógica entre causa e efeito, se o processo elaborativo da Lei é deficiente, o seu resultado, ou seja, a própria Lei, será falho. No Brasil, atualmente, são raros os textos legais que, após publicados, ficam isentos de críticas no que diz respeito à sua técnica, precisão, clareza e, sobretudo, integração ao restante do ordenamento. Parece existir uma unanimidade negativa quanto à qualidade da produção legislativa pelos Parlamentos e, ao mesmo tempo, um desconforto generalizado quanto à substituição do Poder Legislativo pelo Poder Executivo na função de criação do Direito. Pior, quando o Supremo Tribunal Federal acaba, na prática, legislando para suprir indefinições crônicas geradas pelas lacunas ou antinomias do ordenamento, a gritaria também se faz.

Na verdade, na história recente do Brasil, percebe-se que o socorro à jurisdição constitucional, para que ela fixe o sentido das leis, é cada vez mais necessário e freqüente. A Lei tem surgido com tamanha carga de dúvidas que, geralmente, sua aplicação acaba ficando condicionada às interpretações jurisprudenciais, afinal, é quase sempre muito difícil entender, com clareza e precisão, o que desejou o legislador.⁶⁹

Mas não é apenas para traduzir materialmente a Lei que a Jurisdição é freqüentemente acionada. O chamado “Controle Jurisdicional

⁶⁹A consequência desse fenômeno é a transferência da função legislativa para o judiciário. Trata-se, como ressaltou MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, da “judicialização da política que tende a trazer a politização da justiça” (*Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 190). O Supremo, como guardião da Constituição, judicializou o tratamento das questões políticas. Veja-se, por exemplo, a recente polêmica criada com a Súmula 13 do STF que proíbe o nepotismo: “A atuação do STF, no caso da súmula vinculante 13 extrapola a atuação jurisdicional de simples aplicador do Direito ao caso concreto, utilizando-se dos instrumentos hermenêuticos postos à disposição do Judiciário. No caso em análise, ele está verdadeiramente legislando por súmula”. (ZÉLIO MAIA DA ROCHA, *Supremo legisla como manda a Constituição*. p. 1. *Consultor Jurídico*, Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009jan13/editar_sumula_nepotismo_supremo_legisla_manda_constituicao?pagina=3>).

Preventivo da Lei”, que em tempos de constitucionalismo clássico era improvável, hoje é admitido e, muitas vezes, demandado pelos próprios Parlamentos. Nessa toada, no limite extremado da balburdia parlamentar, o apelo à Jurisdição para que essa diga o que pode ou não pode ocorrer durante o processo legislativo pode tornar-se, até banal, a exemplo do que ocorreu com as Ações Diretas de Constitucionalidade e de Inconstitucionalidade.⁷⁰

MANUEL ANTONIO LOPES ROCHA, em elaborado trabalho sobre a redação do texto legislativo, lembra que “*o legislador não pode dispensar o dever de se informar previamente da natureza dos interesses em conflito, de os ponderar e de procurar os critérios racionais da respectiva hierarquização... deve ter em consideração as diferentes possibilidades políticas, financeiras e legais...A elaboração de uma nova lei não pode prescindir da ponderação de todos estes interesses.*”⁷¹ O sistema legislativo brasileiro vem falhando, por uma série de razões resumidamente analisadas acima, na ponderação cuidadosa de todo um entorno de relações que, direta ou indiretamente, são afetadas quando da entrada em vigor de um novo “imperativo vinculante”. Vem falhando, também, no estabelecimento de rotinas mínimas que deveriam ser cumpridas para garantir que o novo diploma legal não se insira descoordenadamente no ordenamento.

Mais adiante, em tópico dedicado à chamada “legística”, procurar-se-á analisar as questões que envolvem, especificamente, as técnicas de preservação da qualidade legislativa. Também mais adiante, procurar-se-á propor um modelo que, sem congestionar o fluxo processual legislativo, melhore a inserção da nova lei dentro do sistema legal, que é uno. Por agora, o importante é constatar a crise na elaboração da lei e seu corolário que é a

⁷⁰Como ensina SEBASTIÃO GILBERTO MOTA TAVARES, “é perfeitamente possível dizer que o descumprimento aos ritos regimentais pelo Parlamento pode ser sancionado pelo Poder Judiciário com a nota de nulidade do ato legislativo, quer dizer, da lei (na verdade, da futura lei).” – *Controle jurisdicional preventivo da lei: o devido processo legislativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. p. 17.

⁷¹Elaboração do texto legislativo. *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, n. 382, p. 61, jan. 1989.

*“Crise da Lei”, com todas as suas conseqüências para o desenvolvimento e bem-estar da nação. Afinal, “os problemas que possam atingir as leis, tais como contradições, lacunas, falta de clareza, inadequação de meios para se atingirem os objetivos propostos e falta de uma estratégia eficiente de comunicação, podem gerar dificuldades de conhecimento e interpretação das normas que estão em vigor e trazer sérios prejuízos ao cidadão, ao Estado e aos negócios, além de sobrecarregar o Judiciário com questões que poderiam ser resolvidas com uma legislação mais bem elaborada.”*⁷²

⁷²Brochura do CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: Qualidade da Lei e Desenvolvimento. Belo Horizonte: ALMG, 2007, redação de GABRIELA HORTA BARBOSA MOURÃO e RAQUEL MANSUR DE GODOY.

PARTE II – DO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A CRISE DA LEI

A partir da constatação de que existe uma crise na produção legislativa, é importante compreender seus reflexos na saúde do sistema legal vigente, afinal, parte-se do pressuposto de que um ordenamento jurídico desorganizado prejudica a eficácia e a aplicabilidade das normas.

Existem deficiências na produção dos textos legais esparsos e existem deficiências, também, no encaixe desses textos no quebra-cabeça jurídico. Além de todo um passivo de desorganização, na realidade presente ainda não há uma indicação ou um método claro de como inserir as novas regras no ordenamento vigente.

Parece que o mundo jurídico dedica-se muito mais à análise do direito novo, em seu mérito, em seu conteúdo, do que propriamente na sua inserção dentro de um todo complexo de normas válidas. A positivação da proposição jurídica, sobretudo no Brasil, é tratada com certo simplismo, a partir da lógica de que, uma vez aprovada e sancionada uma nova Lei, basta publicá-la e, com isso, passar a exigir o seu cumprimento por todos. A sensação é de que a nova Lei é jogada em meio a um amontoado disforme de milhares de textos legais vigentes e, assim, muito pouco se faz para manter saneado, condensado e racionalmente organizado o conjunto legislativo.

Na verdade, há poucas luzes sobre a temática da organização legislativa e de como as normas devem se coordenar dentro de um complexo unitário. Como explica BOBBIO, “*o problema do sistema jurídico foi até agora escassamente estudado. Juristas e filósofos do Direito falam em geral do Direito como um sistema; mas em que consiste este sistema não fica muito claro.*”⁷³ KELSEN foi um dos que mais longe chegou na tentativa de explicar como seria o funcionamento de uma estrutura sistêmica de normas positivadas.

⁷³NORBERTO BOBBIO, *Teoria do ordenamento jurídico*. 6. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1995. p. 71.

Ao propor a visualização do sistema jurídico na forma de pirâmide, KELSEN sofisticou a doutrina, lembrou que os sistemas jurídicos são dinâmicos e não estáticos, porque as normas que o formam derivam umas das outras, dentro de um arcabouço formal que está apoiado em um vértice, de onde emana o Poder.

Mas se o sistema jurídico é dinâmico por conta da interdependência de normas numa cadeia de transmissão da autoridade, a enxurrada de novas normas promulgadas, quase que diariamente, mostram outra dimensão da característica dinâmica do sistema jurídico. Se ele é uno, se ele está fundado na lógica do “inteiro sistema” e se, ao mesmo tempo, novas normas são inseridas (ou retiradas) a todo tempo, ele é mutante. A geometria do ordenamento pode ter características estáticas, formato rígido, mas seu conteúdo muda a todo tempo, com sucessivas adaptações, constantes alterações, adições, supressões, substituições e assim por diante.

Nesse ambiente de mutação acelerada, falta desenvolver melhor (porque o tema ainda é pouco explorado, como lembrou BOBBIO) uma espécie de “*Teoria do Encaixe*”, uma doutrina própria, dedicada a desenvolver os métodos de integração, dentro do sistema jurídico, das inúmeras leis dispersas, promulgadas a todo momento.⁷⁴ No caso brasileiro, estudos nesse sentido são ainda mais necessários, sobretudo, porque parece haver certo atraso no desenvolvimento doutrinário dessa matéria, que se reflete na falta de reação da comunidade jurídica ao que lhe deveria ser mais caro, qual seja: o zelo pela ordenação do ordenamento.

Como resultado dessa espécie de descaso, nosso sistema jurídico está especialmente confuso, com conseqüências incontáveis para segurança

⁷⁴Na Doutrina Norte-Americana, com o será mais bem explicitado adiante, há toda uma preocupação na definição de métodos de “encaixe” da chamada “loose-leaf” (cuja tradução literal seria “folha solta”) no sistema legal. A respeito: “*In this system, an article of each new regulation states in what chapter it belongs, thus ensuring a flexible system without the need to create a new public body to oversee the proper insertion of new regulations in the existing chapters.*”, in MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION FINAL REPORT. 13 Nov. 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>.

jurídica, a começar pelo turvamento das fronteiras entre os Poderes constituídos e freqüentes conflitos que surgem no momento de interpretar e aplicar as normas a casos concretos.

Nessa linha, é necessário analisar as características do ordenamento jurídico brasileiro para, a partir daí, tentar estabelecer o paralelo de como ele é e de como ele deveria (ou poderia) ser. Construído esse cenário, pode-se tentar propor metodologias de organização que se coadunem com o dinamismo das mutações de conteúdo. Para diagnosticar as doenças do sistema legal brasileiro, é necessário radiografar o ordenamento tal como ele se apresenta. Os resultados dessa radiografia vão indicar a gravidade da enfermidade, ou melhor, a intensidade da “crise da lei”. Constatada, assim, a doença, poder-se-á, com maior precisão técnica, avançar nas propostas de cura.

Como ensina IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO: *“Um dos frutos do trabalho de Consolidação da Legislação Federal, deflagrado pela Lei Complementar nº 95/98, é o do melhor conhecimento do ordenamento jurídico brasileiro, que ora se apresenta ao consolidador como um todo não harmônico, nebuloso, repleto de incongruências e de comandos repetitivos. Daí que um dos objetivos primordiais da consolidação seja o de torná-lo melhor estruturado, coerente e claro.”*⁷⁵

Os estudos mais aprofundados sobre os “ordenamentos jurídicos”, a exemplo da ciência da legislação, são relativamente recentes. Como ensina NORBERTO BOBBIO: *“Ainda que seja óbvia a constatação de que as regras jurídicas constituem sempre uma totalidade, e que a palavra ‘direito’ seja utilizada indiferentemente tanto para indicar uma norma jurídica particular como um determinado complexo de normas jurídicas, ainda assim, o estudo aprofundado do ordenamento jurídico é relativamente recente, muito mais recente que o das normas particulares, de resto bem antigo.”*⁷⁶

⁷⁵O ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Virtual*, n. 3, p. 1, jul. 1999.

⁷⁶*Teoria do ordenamento jurídico*, cit., p. 19.

Assim, num trabalho que trata de organização legislativa, é indispensável um aprofundamento nos estudos de como o direito positivo se ordena, como sistema único e, a partir daí, identificar algumas das mazelas do Direito brasileiro, afinal, como explica BOBBIO, “a palavra ‘direito’, entre seus vários sentidos, tem também o de ‘ordenamento jurídico’”.⁷⁷

Os Tipos de Normas

O artigo 59 da Constituição brasileira de 1988 diz que o Processo Legislativo compreende a elaboração de: 1) emendas à Constituição; 2) leis complementares; 3) leis ordinárias; 4) leis delegadas; 5) medidas provisórias; 6) decretos legislativos e 7) resoluções.

Muito representativo do caos legislativo brasileiro é o fato de o próprio artigo constitucional, que é dedicado à tipologia das leis, ser impreciso. Parece irônico, mas o artigo de abertura da Seção VIII, do capítulo I, do Título IV da Constituição Federal, que trata do *Processo Legislativo*, já traz polêmica e gera insegurança.

Pelas explicações de JOSÉ AFONSO DA SILVA, tem-se bem a dimensão de como é confusa a atividade legislativa no Brasil, *in verbis*: “As medidas provisórias não constavam da enumeração do artigo 59, como objeto do processo legislativo, e não tinham mesmo que constar, porque sua formação não se dá por processo legislativo. São simplesmente editadas pelo Presidente da República. A redação final da Constituição não as trazia nessa enumeração. Um gênio qualquer, de mau gosto, ignorante e abusado, introduziu-as aí, indevidamente, entre a aprovação do texto final (portanto depois do dia 22.9.88) e a promulgação-publicação da Constituição no dia 5.10.88.”⁷⁸

⁷⁷Teoria do ordenamento jurídico, cit., p. 19.

⁷⁸Curso de direito constitucional positivo. 10. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995. p. 496.

A fúria do eminente Professor tem razão de ser. Ela demonstra a falta de preparo dos órgãos estatais para manter organizada e segura a legislação brasileira e certo desdém com o “*encaixe*” da norma no quebra-cabeça jurídico. Se, na calada da noite, um “*ignorante abusado*”, após a aprovação pelo Congresso Constituinte do texto final da Carta Magna, num ambiente de extrema vigilância da sociedade, resolve, arbitrariamente, trocar de lugar, nas vésperas da publicação do texto, a previsão constitucional sobre o processo de edição de medidas provisórias, o que não dizer da confecção de leis menos suscetíveis à fiscalização da população?

Mas não é somente com relação à alocação da “medida provisória” no texto constitucional que a perplexidade se instala. Ao criar-se essa figura, o constituinte não deixou claro qual seria exatamente a sua natureza. Prova disso são as sucessivas revisões da Constituição nesse particular⁷⁹.

Mas o que importa, no momento, é analisar, mesmo que brevemente, a natureza jurídica de um instituto que vem dominando os espaços do ordenamento jurídico, numa espécie de metástase.

Como acima já foi visto, a Medida Provisória parece uma espécie normativa própria, algo *sui generis*. Ela é simplesmente editada pelo Presidente da República, sem as fases tradicionais do processo legislativo (iniciativa, discussão e deliberação coletiva) e, nesse aspecto, não se assemelha à lei. Contudo, ela tem força de lei e, assim, apesar do método de entrada em vigor, tem natureza de lei.

Porém, tal como foi concebido o sistema de edição desse instituto, essa Lei Provisória entra e sai do ordenamento jurídico de forma

⁷⁹As sucessivas tentativas de modificações na sistemática da Medida Provisória já foram analisadas nos tópicos anteriores, mais especificamente nos breves comentários sobre as Emendas Constitucionais de número 6 e 32.

atabalhoada, sucessiva, randômica, deixando um rastro de mais confusão e insegurança.

Com relação ao impacto no sistema jurídico, a entrada em vigor de uma MP ou de uma Lei Ordinária é idêntico. Assim, a Constituição prevê sete espécies normativas quanto aos métodos de edição e seis espécies normativas quanto a hierarquia ou força jurídica.

Evidentemente, estão excluídas dessa classificação as diversas espécies de normas de caráter regulamentar. Mas essas últimas, por sua vez, também estão inseridas no ordenamento jurídico e têm uma classificação toda própria em tipos distintos, para finalidades distintas. São Decretos, Portarias, Resoluções, Circulares, Atos etc., que se misturam e se confundem e, muitas vezes, ao interpretar normas ambíguas, acabam tendo o efeito de criar, mesmo que indiretamente, direito novo.

Somado a isso tudo, há normas de caráter corporativo, há regras que têm como origem as decisões em caráter vinculante dos Tribunais, tudo isso multiplicado por Municípios e Estados, cuja fabricação legislativa própria impõe ao operador do direito uma montanha gigantesca de normas, que cresce cada vez mais e confunde a vida do cidadão.

Mas, voltando às espécies de normas do ordenamento pátrio, vale analisá-las, mesmo que brevemente, de forma individualizada.

a) Normas Constitucionais

O corpo constitucional é a pedra angular de todo o sistema legal. Dele deriva uma sucessão de normas infraconstitucionais, dentro de um sistema hierárquico racional, que rege a vida de uma nação.

Por essa simples e verdadeira imagem (da Constituição como “*pedra angular*” de toda uma construção normativa), tem-se que um aglomerado constitucional impreciso ou confuso tende a sustentar um sistema legal igualmente confuso. No caso Brasileiro, a Constituição de 1988, em que

pese ter ela representado um extraordinário avanço para a história do direito pátrio, não é exatamente um grande exemplo de precisão de enunciados.

Como é de conhecimento basilar de teoria geral do Direito, a norma é um preceito abstrato, que é positivada pela reprodução de enunciados lógicos, dentro de uma seqüência organizada.⁸⁰ Mais adiante, em parte do trabalho dedicada à legística e qualidade da Lei, as técnicas de positivação do Direito serão mais bem abordadas. Por agora, vale uma análise breve de características próprias da Constituição Brasileira que desfavorecem a manutenção de um ordenamento organizado.

Em primeiro lugar, a Constituição brasileira é muito analítica e há enormes desdobramentos dessa característica para o trabalho de manutenção da clareza legislativa. Como ensinam GILMAR FERREIRA MENDES e outros, *“classificam-se as Constituições em sintéticas ou concisas e analíticas ou prolixas, conforme enunciem penas as regras básicas de organização do Estado e os preceitos referentes aos direitos fundamentais: o núcleo duro das constituições; ou se desdobrem numa infinidade de normas no afã de constitucionalizar todo o conjunto da vida social.”*⁸¹

Evidentemente, quanto mais analítica é a Constituição, quanto maior o *“afã de constitucionalizar o conjunto da vida social”*, maior o potencial de confusão legislativa dentro do próprio corpo constitucional. Trata-se de um mandamento das ciências naturais, quanto maior a base, a extensão, a área ou o volume de determinado elemento, maior a probabilidade de eventos que o possam atingir. Por outro lado, também é lei geral da física o mandamento científico pelo qual *“a massa é a medida da inércia”*. Pois bem,

⁸⁰“Como a compreensão do ordenamento jurídico, enquanto tal, está intimamente ligada às idéias de Constituição e de norma fundamental (...) esclarecemos que, para fins desta exposição, qualificaremos como norma fundamental aquela norma que, numa determinada comunidade política, unifica e confere validade às suas normas jurídicas, as quais, em razão e a partir dela, se organizam e/ou se estruturam em sistema.” – GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MARTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo, Saraiva, p. 1.

⁸¹Id. Ibid., p. 16.

se “quanto maior a área, maior a probabilidade de eventos que a atingem” e, ao mesmo tempo, se “quanto maior a massa, maior a inércia”, não é de se estranhar que a Constituição Brasileira, por sua enorme extensão e massa de dispositivos, apareça, muitas vezes, ao julgamento vulgar como um emaranhado de normas com enorme potencial para gerar crises.

Sobre esse aspecto, como continua FERREIRA MENDES, “é comum exaltarem-se as virtudes das constituições sintéticas - à frente a dos Estados Unidos, velha de mais de duzentos anos - e criticarem-se as constituições analíticas, como a nossa e tantas outras, cujos textos, reputados volumosos, detalhistas e inchados, dificultariam as interpretações atualizadoras, obrigando o constituinte derivado a sucessivos esforços de revisão.”⁸² E é justamente com relação a esses “sucessivos esforços de revisão” que a Emenda Constitucional se situa.

Por outro lado, essa necessidade de sucessivas alterações constitucionais, que é própria da confrontação de uma *Constituição Analítica* (ou prolixa) com a aceleração no surgimento de novas realidades sociais, esbarra na rigidez da chamada *Carta Magna*. Sim, porque, além de ser analítica, a Constituição brasileira também é classificada como rígida, ou seja, sua revisão depende de um processo legislativo especial, evidentemente fundamentado pela teoria do poder constituinte derivado, cujo aperfeiçoamento requer uma conjunção complexa de esforços, muito mais difíceis do que aqueles empregados para a criação ou adaptação da legislação infraconstitucional.⁸³

⁸²GILMAR FERREIRA MENDES, INOCÊNCIO MARTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo, Saraiva, p. 16.

⁸³A respeito da rigidez da Constituição, vale reproduzir as lições de JOSÉ AFONSO DA SILVA, para quem: “A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência, o princípio da supremacia da constituição...”. *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 19.

Importante, no entanto, é ressaltar que, como o sistema legal é uno, as alterações da legislação ordinária só são possíveis, evidentemente, se respeitarem a Constituição e, na direção contrária, as alterações Constitucionais geram a necessidade da adaptação da legislação ordinária. Nessa via de duplo sentido, a presença de uma Constituição extensa e rígida, com as conseqüências naturais dessas duas características, torna o processo de contínua adaptação da legislação pátria mais tenso e difícil.

Há outro fator de relevância quando se analisam, dentro da tipologia das normas jurídicas, as emendas à Constituição. Por uma série de princípios e fundamentos filosóficos do próprio constitucionalismo, como ensina ALEXANDRE DE MORAES, “*a alterabilidade constitucional, embora possa se traduzir na alteração de muitas disposições da Constituição, sempre conservará um valor integrativo, no sentido de que deve deixar substancialmente idêntico o sistema originário da Constituição.*”⁸⁴ E continua o eminente professor: “*Dessa forma, plenamente possível a incidência do controle de constitucionalidade difuso ou concentrado, sobre emendas constitucionais...*”⁸⁵ Há, portanto, limitações ao poder de alteração constitucional por via da emenda. Essas limitações são tanto de ordem material (as chamadas cláusulas pétreas definidas pelo parágrafo 4º do artigo 60), como formais (atenção às regras procedimentais definidas pelos incisos I, II e III e parágrafos 2, 3 e 5 do artigo 60), e até circunstanciais (como a vedação de alteração da Constituição durante a vigência de intervenção federal, estado de sítio ou defesa, prevista no parágrafo 1º do mesmo artigo 60).⁸⁶

Nesse aspecto, há, portanto, um outro componente à rigidez do texto constitucional, ou seja, além das limitações impostas por um processo legislativo de difícil superação, as emendas encontram outras sortes de limitações, inclusive procedimentais e materiais. Quando a Constituição é

⁸⁴ *Constituição do Brasil interpretada*. 6. ed. São Paulo: Atlas, p. 1.148.

⁸⁵ *Id.*, loc. cit.

⁸⁶ *Id.* *Ibid.*, p. 1.149.

extensa, volumosa, prolixa, analítica e, ao mesmo tempo, rígida, todo o ordenamento padece de um certo engessamento, reflexo natural da absorção, pelo corpo constitucional, de muitos preceitos que poderiam ser regulados pela legislação ordinária. Essa conjunção de fatores, também gera ansiedades e tensões prejudiciais à boa saúde do sistema legal. Essas tensões e ansiedades encontram um terreno fértil no ambiente político-parlamentar brasileiro, como analisado na primeira parte deste estudo. Se o elevado fracionamento de nossas assembleias legislativas, a falta de comportamento programático ou ideológico de seus membros e a prática, cada vez menos constrangida, de negociações individuais “de balcão”, faz com que o processo legislativo ordinário seja severamente perturbado, quanto mais não dizer do processo legislativo especial, destinado à aprovação de alterações constitucionais?

Mas apesar disso tudo, o que não deixa de ser muito interessante, até dezembro de 2007, menos de 20 anos, portanto, da vigência da Constituição de 1988, já foram promulgadas nada menos do que 57 emendas Constitucionais (fora as emendas de revisão). Pior do que isso, em apenas 20 anos da jovem Constituição brasileira, tramitaram pela Câmara dos Deputados cerca de 2.350 Propostas de Emenda à Constituição, fora as de revisão.⁸⁷ É muito, principalmente ante a limitação de iniciativa dos incisos do artigo 60 (proposta tem que ser subscrita por pelo menos um terço dos membros de cada uma das casas legislativas ou pelo Presidente da República ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma delas pela maioria de seus membros).

Esse fenômeno da multiplicação (ou inflação) de emendas constitucionais, por seus reflexos naturais em todo a construção jurídica que se apóia nos alicerces constitucionais, é, também, fator de insegurança jurídica e contribui para a crise do sistema legal. Ainda mais grave é o sentimento de banalização das mudanças constitucionais, muitas vezes propostas por pura

⁸⁷Dados obtidos no sítio da Câmara dos Deputados na internet, www.camara.gov.br.

conveniência ou para atender interesses menores. Essa banalização, evidentemente, tem efeitos deletérios para toda a estabilidade jurídico-social. Mais uma vez, se a Constituição pode ser alterada quase que de forma banal, muitas vezes sem o devido zelo técnico, o que não poderá ser feito da legislação hierarquicamente inferior? A Lei infraconstitucional, portanto, em suas várias espécies, também merece uma análise breve para que se possa melhor situar a “crise do sistema legal vigente”.

b) A Lei Complementar e a Lei Ordinária

Tanto a Lei Complementar quanto a Lei Ordinária são resultados de processos legislativos semelhantes. Nesse aspecto, a primeira questão que talvez mereça uma análise crítica para os fins deste estudo é a da iniciativa, cuja sistemática não é diferente para essas duas espécies normativas.

Para ambos os casos, a iniciativa de se propor projetos de lei é extensa. Vale a análise literal do artigo 61 que, como está redigido, parece carregar uma contradição subjacente. Sim, porque em seu *caput*, o artigo 61 é extremamente generoso ao estender aos senhores parlamentares um poder amplo de iniciativa, *in verbis*: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional...” e ainda estende essa competência a outros agentes políticos, “ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos...”. Até aqui, é de se perguntar, então, quem na República estaria fora desse rol? Sim, porque a Constituição, além de garantir o direito de propositura individual de qualquer parlamentar ou comissão do Poder Legislativo, estendeu esse poder a todos os outros Poderes Constituídos e, também, ao cidadão, ou seja, não sobrou ninguém. É apenas na parte final do *caput* do artigo 61 que o constituinte apontou na direção da essencial limitação, *in verbis*: “... na forma e nos casos previstos nesta Constituição”,

sendo que, a partir daí, o próprio artigo 61 traz, em seus parágrafos, enormes limitações ao direito de propositura.⁸⁸

Trata-se de um outro paradoxo. A Constituição, expressamente, diz ao Deputado e ao Senador que ambos têm o direito individual de apresentar projetos de lei. Por outro lado, a mesma norma constitucional que dá esse poderoso direito aos parlamentares pela via do sujeito, o retira pela via da substância, ao apresentar, no parágrafo 1º do próprio artigo 61, um rol formidável de matérias cuja propositura é de iniciativa privativa do Presidente da República. Esse movimento concomitante de “*dar e tirar*” tem efeitos importantes sobre a crise da lei, porque gera uma confusão de pretensões, cuja solução no ambiente político é difícil, custosa, desgastante e perturbadora da ordem jurídica.

Se essa análise for levada à realidade legislativa de cada Estado membro da Federação brasileira, a restrição legislativa dos Deputados Estaduais chega aos limites da esquizofrenia, na medida em que, se a competência legislativa estadual já é muito reduzida, dentre as poucas matérias que sobram, a maioria ainda é de competência privativa dos Governadores, restando aos parlamentares regionais quase nada a legislar. Surge aí o problema. O que ficam a fazer, então, os senhores Deputados Estaduais? Eles mantêm o direito de propositura, mas nada (ou quase nada) de relevante podem propor.

Esse paradoxo cria uma tensão muito mal resolvida no sistema legislativo brasileiro. Os parlamentares podem (porque têm legitimidade) propor direito novo e têm ânsia por fazê-lo. A própria sociedade tende a avaliar o parlamentar pela quantidade de propostas apresentadas e os congressistas se apressam a querer divulgar estatísticas de autoria de projetos de lei, como se

⁸⁸A redação completa do artigo 61 é, portanto, a seguinte: “A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional, ao Presidente da República, ao Supremo Tribunal Federal, aos Tribunais Superiores, ao Procurador-Geral da República e aos cidadãos, na forma e nos casos previstos nesta Constituição”.

isso fosse relevante para o bom desempenho de seu mandato. Os parlamentares necessitam, como um dos critérios de sobrevivência política, fazer aprovar Leis carimbadas com seus respectivos nomes e, nessa pressão pela propositura e aprovação, o mundo legislativo vive dividido, em seu tempo e energia, entre o que é importante e o que é secundário, ou pior, entre o que é promissor e o que é natimorto, por vício de iniciativa.

Das iniciativas parlamentares que não sofrem de vício de iniciativa, pela própria sistemática de usurpação de competência, boa parte é composta por um amontoado de projetos de lei sem importância, apresentados no desespero do parlamentar em se fazer notar, nem que seja ao menos por sua base eleitoral regional.

Essa grande quantidade de proposições desimportantes tem reflexos nada desimportantes para a chamada “Crise da Lei”. Primeiro porque, como visto acima, tumultuam a atividade de elaboração legislativa, contribuindo com a “crise do processo”. Segundo porque complicam os processos de negociação próprios da atividade parlamentar, contaminando as leis aprovadas com dispositivos enxertados, muitas vezes de forma absolutamente despropositada, que arrebentam com a lógica legislativa. Terceiro porque muitos desses projetos acabam sendo aprovados, num círculo vicioso de barganhas, em que a enxurrada de proposições de determinado autor passa a ser negociada em bloco, até que se aprove um dispositivo qualquer que acalme a ânsia daquele parlamentar, ainda que esse expediente acabe estimulando os demais a fazer o mesmo, ou seja, entupir o processo com dezenas de proposições a fim de pressionar os líderes a incluir na pauta ao menos uma delas. Uma vez na pauta, a proposição desimportante se transforma, por outro viés, em nova moeda de troca, na medida em que um pacto informal é constituído entre os parlamentares a fim de que um apóie a proposição do outro, numa espiral ascendente que despeja muito entulho no ordenamento jurídico pátrio.

Mas, talvez, a pior consequência, gerada por essa sistemática de distribuição do poder de iniciativa para a saúde da legislação, seja a possibilidade difusa de apresentação de emendas. É justamente aí, na prática do *emendismo*, que reside uma das mais relevantes causas da crise da lei, cuja análise atenta é merecedora de tópico mais adiante.⁸⁹ Por agora, vale desenvolver um pouco algumas características do processo legislativo ortodoxo, que é semelhante tanto para aprovação do projeto de lei complementar como para a lei ordinária.

O processo legislativo, como já se viu, é desenvolvido em fases distintas, sendo que cada uma dessas fases é regulada por regras procedimentais, normalmente previstas nos regimentos das casas parlamentares. As leis são, portanto, formadas como resultado de uma sucessão de atos. A Constituição Federal dedica seus artigos 59 a 69 ao processo legislativo. Do rol do artigo 59 (que lista as espécies normativas), o inciso terceiro prevê a lei ordinária e o inciso segundo prevê a lei complementar. Já o parágrafo primeiro do artigo 64, prevê a possibilidade de o Presidente da República solicitar urgência na tramitação de determinada propositura. Mas, além da tramitação com urgência prevista na Constituição, há procedimentos urgentes previstos nos regimentos, sendo que, apesar de o processo legislativo previsto na Constituição ser o mesmo, determinado projeto tem a possibilidade de tomar rumos procedimentais distintos. Assim, pode-se dizer que o processo legislativo, dependendo do regime de sua tramitação, pode adotar a forma ordinária ou abreviada. Mais especificamente, na realidade brasileira, um

⁸⁹A relação entre a liberdade do parlamentar em propor modificações aos projetos de lei e a tendência pela explosão de propostas de emendas não é uma exclusividade da realidade brasileira. Para ilustrar esse fenômeno, vale transcrever PIERRE AVRIL: “*Le phénomène le plus spectaculaire des deux dernières décennies a sans doute été la vertigineuse augmentation du nombre des amendements: en 1970, 2.260 amendements avaient été distribués à l’Assemblée nationale, en 1994 on en comptait 11.569.*”, *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien, 1996. p. 165.

projeto de lei pode ter *tramitação ordinária*; *tramitação com prioridade* ou *tramitação com urgência*.⁹⁰

Note-se, portanto, que a urgência estabelecida nos regimentos internos é distinta da urgência estabelecida na Constituição. Enquanto a primeira não passa de uma técnica procedimental interna de tramitação acelerada, a segunda, por sua vez, representa uma inovação constitucional no processo legislativo que, por suas características específicas, realça a influência do Poder Executivo na vida parlamentar, na medida em que o pedido presidencial de urgência altera a rotina interna das câmaras, modificando, normalmente, a sua própria agenda.⁹¹

Com relação ao processo legislativo para a formação da lei, JOSÉ AFONSO DA SILVA, analisando o Direito brasileiro, define-o da seguinte forma: “o processo legislativo é um conjunto de atos preordenados visando à criação de normas de Direito. Esses atos são: a) iniciativa legislativa; b) emendas; c) votação; d) sanção e veto; e) promulgação e publicação.”⁹² Para FERREIRA FILHO, “essa formação apresenta uma fase introdutória, a iniciativa, uma fase constitutiva, que compreende a deliberação e a sanção, e a fase complementar, na qual se inscreve a promulgação e também a publicação.”⁹³

Como já foi visto, a extensão do direito de iniciativa para além do Poder Legislativo representa a tendência mundial de maior participação dos outros poderes na criação da Lei. Esse fenômeno adquiriu uma dimensão relevante no Brasil, quando as Constituições passaram a eleger uma esfera de matérias, cuja iniciativa é privativa de instituições externas ao Parlamento.

⁹⁰É o que determinam, por exemplo, o artigo 151 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e o artigo 336 do Regimento Interno do Senado.

⁹¹Cf. monografia do próprio autor intitulada *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*. 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

⁹²*Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 497.

⁹³*Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 164.

RAUL MACHADO HORTA, analisando a Constituição de 1934, descreve bem essa situação: “A iniciativa exclusiva confere preeminência ao Presidente da República, que passa a exercê-la em matéria de relevante interesse para a administração federal.”⁹⁴ Já ALEXANDRE MORAES lembra a excepcionalidade da Carta de 1937, “que era flexível quando o projeto de reforma fosse de iniciativa do Presidente da República; rígida quando a iniciativa fosse da Câmara dos Deputados.”⁹⁵ E JOSÉ AFONSO DA SILVA, explica a sistemática adotada pela Constituição brasileira, quanto à iniciativa legislativa “é conferida concorrentemente a mais de uma pessoa ou órgão, mas, em casos expressos, é outorgada com exclusividade a um deles apenas.”⁹⁶ A iniciativa exclusiva de alguém sobre determinada matéria, como o próprio nome revela, exclui a possibilidade de outro propor sobre a mesma matéria. Ao mesmo tempo, em alguns casos, esse tipo de iniciativa exclui o seu detentor da esfera de iniciativa concorrente. Assim, o Supremo Tribunal Federal, os Tribunais Superiores e o Procurador Geral da República não podem iniciar qualquer lei, “mas tão-só as que lhe são indicadas com exclusividade”⁹⁷ Assim, da iniciativa geral⁹⁸ são subtraídas as matérias destinadas à iniciativa reservada. Participam da iniciativa geral, além do Presidente da República, qualquer Deputado ou Senador, qualquer comissão de qualquer das casas do Congresso e, finalmente, a inovação da Constituição de 1988: o povo.⁹⁹

Finalmente, quanto à iniciativa, como boa parte dos projetos são apresentados por agentes externos ao Poder Legislativo, a Constituição elegeu como casa iniciadora das proposições de origem externa a Câmara dos

⁹⁴ *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999. p. 536.

⁹⁵ Em *Constituição do Brasil interpretada*, cit., p. 1.148.

⁹⁶ *Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 497.

⁹⁷ *Id.*, loc. cit.

⁹⁸ MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO ressalta que, em face das reservas de iniciativa, “rigorosamente falando, no Direito brasileiro ninguém possui realmente iniciativa geral.”, *Do processo legislativo*, cit., p. 203.

⁹⁹ RUBENS NAMAN RIZEK JUNIOR, *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*, cit.

Deputados (artigo 64, *caput*).¹⁰⁰ Definiu-se, portanto, nesses casos, a Câmara como *casa iniciadora* e ao Senado Federal como *casa revisora*.

Aqui, também, encontra-se mais um foco de análise. Como a maioria das proposições de relevância têm origem externa ao Parlamento, definir a *Assembléia* mais numerosa e de perfil mais fracionado como sendo a casa iniciadora por excelência faz com que os projetos, de largada, já sofram enormes ataques desfigurativos. No Brasil, a Câmara tem 513 cadeiras, preenchidas por meio da eleição proporcional. Assim, como já foi visto, pela sistemática de acesso, a Câmara (como casa de representação do povo) é mais aberta ao ingresso de representantes de minorias (ou de representantes muito ligados a pequenos grupos de interesse, ou pequenos grupos ideológicos, ou religiosos, ou corporações específicas, ou pequenas bases regionais etc.). Diferente é a sistemática de acesso ao Senado, que é formado por representantes “dos Estados”, eleitos em difíceis votações majoritárias, disputadas dentro das unidades da Federação.

Sem entrar na riquíssima discussão dos eventuais benefícios da eleição majoritária para acesso ao Parlamento (como ocorre no modelo de votação por distritos), os membros do Senado são figuras políticas de maior visibilidade e, por conseguinte, sujeitos a uma maior fiscalização social. Além da fixação da idade mínima para acesso ao Senado em trinta e cinco anos (letra “a” do inciso VI do parágrafo 3º do Art. 14), o constituinte limitou o número de Senadores a três por unidade da Federação, num total de 81 (26 Estados e Distrito Federal) e manteve o método de isolar o Senado dos efeitos eventualmente nocivos das comoções sociais momentâneas, em épocas eleitorais. Isso porque o Senado só pode ser renovado parcialmente a cada eleição, em um terço ou dois terços, sucessivamente.¹⁰¹ Por tudo isso, o perfil

¹⁰⁰A Câmara, também, é o destino inicial dos projetos de iniciativa popular (§ 2º do artigo 61).

¹⁰¹Art 46, § 2º. da CF.

da composição da Câmara é distinto, talvez mais “democrático”, mas um pouco mais tumultuado.

O que importa, no entanto, é atestar que os projetos se iniciam geralmente num ambiente tumultuado, em que as “*negociações de balcão*” incentivam o “*emendismo*”, seja para permitir barganhas futuras, seja para incluir disposições que atendam a interesses menores, seja simplesmente para marcar posição ou para facilitar a obstrução, enfim, quanto mais relevante é o projeto, maior parece ser a sanha individual por emendá-lo.

Apresentado o projeto e ultrapassados o momento da iniciativa e o período em que o projeto fica em pauta para receber emendas, segue a fase constitutiva ou deliberativa, em que a proposição vai passar por comissões temáticas, receber pareceres técnicos e submeter-se a uma série de votações. É nessa fase deliberativa que um Projeto de Lei Complementar deve ser tratado diversamente do Projeto de Lei Ordinária.

A regra geral para a aprovação da lei segue o mandamento do artigo 47 da Constituição Federal, ou seja, as deliberações parlamentares, salvo disposição constitucional em contrário, deverão ser tomadas por maioria dos votos, presente a maioria absoluta dos membros. No entanto, o artigo 69 prevê um *quorum* mais qualificado para aprovação das leis complementares, exigindo aprovação por maioria absoluta.¹⁰²

Como será visto mais adiante, o sistema legal brasileiro faz uma distinção entre a Lei Complementar e a Lei Ordinária. Essa distinção, que acabou sendo mais bem consolidada e definida pelo histórico jurisprudencial, está refletida na exigência constitucional de quorum mais qualificado para a aprovação das normas de caráter complementar. Há uma matriz clara, no sistema legal brasileiro, que divide as normas em categorias de quorum.

¹⁰²Vale lembrar aqui a limitação imposta pelo artigo 67 pela qual “a matéria constante de projeto de lei rejeitado somente poderá constituir objeto de um novo projeto, na mesma sessão legislativa, mediante proposta da maioria absoluta dos membros de qualquer das Casas do Congresso Nacional”.

Mesmo não sendo conveniente adiantar essa discussão, que terá seu lugar apropriado mais adiante, vale aqui lembrar que as normas constitucionais são aprovadas com o quorum de três quintos, as complementares por maioria absoluta e as ordinárias por maioria simples. Assim, pela lógica, havendo conflito entre normas, aquela que exigiu um quorum mais qualificado para ser aprovada deve, em regra geral, prevalecer.¹⁰³

O que seriam, no entanto, as ditas normas complementares? Como ensina, de forma simples e precisa, CELSO BASTOS, “*um dos traços que individualizam a lei complementar é o fato de só poder tratar das matérias que expressamente a Constituição diz serem próprias dessa espécie normativa.*”¹⁰⁴ De forma ainda mais contundente é a explicação de GILMAR FERREIRA MENDES: “*Onde, portanto, o constituinte não cobrou a regulação de matéria por meio de lei complementar, há assunto para lei ordinária*”.¹⁰⁵ Mas apesar das explicações simples, no atual ambiente jurídico brasileiro ainda existe polêmica sobre a extensão, a necessidade e quais matérias deveriam ser objeto de regulação por meio de normas complementares à Constituição.

Além da “*discussão eterna*” sobre a existência ou não de hierarquia dentre as normas complementares e ordinárias,¹⁰⁶ a existência dessas duas espécies normativas gera, por vezes, confusão quanto à necessidade de

¹⁰³ Como ensina ALEXANDRE MORAES (*Constituição do Brasil interpretada*, cit., p. 1240): “Discussão eternizada na doutrina, a eventual existência ou não de hierarquia entre lei complementar e lei ordinária...” No entendimento de alguns brilhantes juristas, seria tecnicamente equivocado afirmar existir uma hierarquia diversa entre Lei Complementar e Lei Ordinária, mas apenas “âmbitos materiais diversos atribuídos pela Constituição a cada qual destas espécies normativas” (entendimento de GILMAR FERREIRA MENDES, MICHEL TEMER e outros, tendo como contraponto MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, ALEXANDRE DE MORAES e outros). No entanto, grosso modo, num cenário de conflito, as técnicas de solução devem prestigiar a norma cujo processo de aprovação é mais rigoroso no tocante à manifestação de vontade dos representantes políticos. Mas essa discussão, ainda será mais bem travada no corpo deste trabalho porque, como se verá, essa polêmica também é um sintoma da crise da lei.

¹⁰⁴ *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1994, p. 309.

¹⁰⁵ GILMAR FERREIRA MENDES, INOCENCIO MARTIRES COELHO e PAULO GUSTAVO GONET BRANCO, *Curso de direito constitucional*, cit., p. 884.

¹⁰⁶ Cf. nota 34.

distingui-las e quanto ao efeito dessa distinção. Nesse contexto, pode-se apontar a ocorrência das seguintes “situações-problema”: a) dúvidas quanto à taxatividade do texto constitucional; b) definição precisa de quais as matérias que devem ser objeto de lei complementar; c) tratamento a ser dado quanto à inclusão, no ordenamento pátrio, de regras previstas em tratados internacionais, cuja matéria é de lei complementar; d) conflitos entre a lei complementar e a lei ordinária validada posteriormente; e) casos em que deve ser considerada ordinária a lei promulgada como complementar; f) questões relativas à recepção de lei ordinária como complementar, em função da transição do regime constitucional; g) conseqüências da medida provisória que trata de matéria reservada à lei complementar; h) delegação legislativa para hipóteses de lei complementar; i) inconstitucionalidade de lei ordinária que trata de hipótese reservada à lei complementar e, sobretudo; j) questões relativas ao processo de consolidação da legislação de caráter complementar. Antes, porém, de aprofundar cada um desses temas, o importante é destacar que essa temática representa mais um foco de potencial confusão, inoculado na sistemática legislativa brasileira.

Mas voltando ao processo, após as deliberações tomadas em cada uma das Comissões Temáticas do Parlamento, o projeto fica *pronto para a ordem do dia*, ou seja, ele passa pela fase de deliberação final, tomada por todo o colegiado legislativo. A Ordem do Dia, por sua vez, divide-se em: a) subfase de discussão; b) subfase de votação e c) subfase de redação final e autógrafo.¹⁰⁷

Na subfase de discussão, ainda há a possibilidade de apresentação das chamadas *emendas de plenário*, expediente que será mais bem apreciado adiante. Mas o que merece destaque é a possibilidade de obstrução da tramitação de determinado projeto durante esse momento processual. Por tratar-se de fase deliberativa, a *sessão cai* quando há pedido de verificação de presença e não está presente em plenário o número mínimo de parlamentares.

¹⁰⁷ANDIARA KLOPSTOCK SPROESSER, *Direito parlamentar: processo legislativo*. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado, 2000. p. 110-124.

Contando com esse expediente, os congressistas, que têm a intenção de obstruir a tramitação de determinada proposição, inscrevem-se para realizar pronunciamentos durante as discussões, arrastando ao máximo o tempo dessa subfase, que precede a votação, com longos (e muitas vezes inócuos e entediantes) discursos. Essa prática eficiente da obstrução, como já foi visto, impele à negociação, de tudo, para tudo, com relação a tudo, inclusive mudanças de última hora no texto do projeto.

Segue-se, então, a *subfase* da votação em que a disciplina dos *destaques*, também, pode servir como instrumento de obstrução. Os destaques são concedidos mediante requerimento e, normalmente, destinam-se a viabilizar a votação, em separado, de alguma parte do projeto. Nesses casos, o processo de votação fica fracionado e, no lugar da votação em bloco da matéria em pauta, várias votações são necessárias para deliberar sobre todas as partes destacadas.¹⁰⁸

Finalmente, terminadas as votações, segue-se a subfase de redação final e autógrafo, para encaminhamento posterior à fase da sanção. Até aqui, como se viu, o projeto original passou por incontáveis negociações, rearranjos, modificações e percorreu um longo caminho, repleto de obstáculos cuja transposição só é possível pela via da negociação política, a qual, como também já se viu, é a maior inimiga da técnica e da qualidade legislativa. Mesmo a fase de redação final e autógrafo não é exatamente simples. Ao suceder uma votação tumultuada, fracionada pela apresentação de destaques para deliberação em separado, o conjunto aprovado pode adquirir feições franquisteinianas, transformando o trabalho de redação final comparável à montagem de um quebra-cabeça: o quebra-cabeça legislativo. É neste momento perigoso que a falta de clareza sobre a matéria aprovada possibilita que o redator final se aventure a “adaptar” o texto definitivo à boa técnica legislativa e, por esse expediente, mesmo sem querer, acabe mudando o sentido da norma.

¹⁰⁸RUBENS NAMAN RIZEK JUNIOR, *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*, cit.

Há, portanto, ainda nesta subfase, a possibilidade regimental de se corrigir a redação final, mesmo após o envio do respectivo autógrafo ao Presidente da República para sanção ou após seu envio ao Senado, para revisão. Enfim, também aqui, mesmo que de forma atabalhoada, há possibilidade de distorção no texto da lei.

Ainda na fase constitutiva em plenário, vale lembrar que, dependendo do regime de tramitação da proposição, os prazos de deliberação são distintos. Os projetos podem ter uma tramitação ordinária, prioritária ou urgente, sendo que essa urgência pode ser Constitucional ou meramente regimental. Pouco importando o regime de tramitação, o que é relevante destacar é a poderosa intervenção do Governo no estabelecimento da ordem do dia ou da pauta deliberativa dos Parlamentos.

Com relação à possibilidade de o Presidente da República solicitar urgência para os projetos (e apenas esses) por ele encaminhados, a questão que surge é quanto ao momento dessa solicitação. Diante do silêncio da Constituição a este respeito, fica a interpretação no sentido de que a urgência pode ser solicitada a qualquer momento, mesmo em relação aos projetos já remetidos pelo Presidente que estão em tramitação ordinária.¹⁰⁹

Inspirada na sistemática do regime de urgência, pela qual, após determinado prazo sem deliberação das Casas Parlamentares, a proposição entrará em pauta com o sobrestamento de qualquer outra matéria, a Emenda Constitucional nº 32/2001 fez com que a deliberação das Medidas Provisórias seguisse a mesma lógica (parágrafo 6º do artigo 62 e parágrafo 2º do artigo 64). O mesmo sistema de sobrestamento de matérias também foi adotado para a apreciação dos vetos presidenciais pelo Congresso Nacional (parágrafo 6º do artigo 66).

¹⁰⁹Essa orientação foi recepcionada pelo Regimento Interno da Câmara dos Deputados, cujo parágrafo 1º do artigo 204 vale ser reproduzido: “A solicitação do regime de urgência poderá ser feita pelo Presidente da República depois da remessa do projeto e em qualquer fase de seu andamento, aplicando-se a partir daí o disposto nesse artigo.”

Vê-se, assim, que a lei pode ser resultado de um processo elaborativo forçosamente abreviado. Pior do que isso, a lei, cuja fabricação está sujeita a todos os percalços acima expostos, dentro de um ambiente parlamentar multifacetado, composto por vontades distintas e conflitantes, pode derivar da obrigatoriedade forçada de sua finalização em prazos insuficientes para o seu amadurecimento técnico, tudo isso com um outro agravante, essa obrigatoriedade é ditada pela vontade de um agente externo aos Parlamentos. Pois bem, essa intervenção externa nos prazos de maturação legislativa, também, é responsável pela já citada ansiedade parlamentar que, por sua vez, leva à insuficiência de escrúpulos no trato técnico do futuro texto, o qual terá, como destino, uma colocação dentro do ordenamento positivo.

Indo adiante, passada a fase constitutiva, inicia-se, então, a fase de sanção, quando o projeto é enviado para o Presidente da República que pode: a) sancioná-lo (por ação ou omissão); b) vetá-lo totalmente ou c) vetá-lo parcialmente. No caso de veto total ou parcial, o que deverá ocorrer no prazo de 15 dias sob pena de sanção tácita, o Presidente deverá comunicar ao Presidente do Senado as razões do veto. O veto será apreciado em sessão conjunta do Congresso Nacional, no prazo de 30 dias a contar de seu recebimento, podendo ser derrubado pela maioria absoluta dos parlamentares em votação secreta.

O regime do veto, no Brasil, também tem grande potencial para gerar confusão jurídica. Além da possibilidade do veto parcial, há a possibilidade de rejeição parcial do veto total. Por outro lado, quando há veto parcial, a parte não vetada entra em vigor independentemente da apreciação da parte vetada, criando um evidente ambiente de insegurança por conta da expectativa da comunidade em relação à reação futura do Congresso com relação à parte vetada.¹¹⁰ Mas não é só, a contribuição ao caos legislativo da

¹¹⁰Sobre essa questão, vale serem reproduzidos os comentários de REGIS FERNANDES DE OLIVEIRA: “*O problema surge quando se trata de veto parcial. Sabe-se que nesse caso só a parte vetada é reexaminada pelo Congresso. Em sendo o veto derrubado, quando ele*

entrada em vigor em tempos distintos de distintas partes da legislação pode chegar às raias do esquisofrenismo ou, como afirma MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “*permite a prática esdrúxula de a parte vetada ser publicada com outro número, como se fosse outra lei.*”¹¹¹ Mais grave, ainda, é a hipótese aventada por JOSÉ AFONSO DA SILVA em que a parte não vetada da legislação determina sua vigência em um prazo posterior à de sua publicação, enquanto a parte vetada, uma vez reafirmada pelo Congresso, pode entrar em vigor imediatamente após a promulgação e publicação de sua confirmação.¹¹² Nessa hipótese, pelo menos em tese, poder-se-ia verificar o estranho expediente da “antecipação de vigência por meio da rejeição de o veto parcial.”¹¹³ Tudo isso sem falar na possibilidade de o veto parcial, quando mal processado, alterar o sentido original do projeto, mesmo com as limitações do parágrafo 2º do artigo 66.¹¹⁴

Ainda com relação à fase final de constituição da lei, vale destacar outra polêmica que protagoniza, até hoje, os debates em torno da confusão legislativa. Trata-se da possibilidade ou não de a sanção presidencial sanar vício de iniciativa. Em que pese hoje vigorar o entendimento de que não, este é outro “debate eterno”, sobretudo, porque, na história constitucional

começa a vigorar ? A partir de sua promulgação e publicação, ou da vigência da parte sancionada cujo texto integra ? Em outros países que adotam o veto parcial, não haveria esse tipo de questionamento, pois a parte sancionada só é promulgada depois da deliberação do Congresso Nacional sobre o veto aposto.” *Processo legislativo: contribuição ao debate.* Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996. p. 82.

¹¹¹*Do processo legislativo, cit., p. 220.*

¹¹²*Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional, cit., p. 205-206.*

¹¹³O autor estudou extensamente, em seu trabalho anterior, já citado, as inúmeras mazelas do regime de veto brasileiro e suas contribuições para o caos legislativo. Lá, lembrou a hipótese de ser vetado o artigo de projeto de lei que determina um longo período de *vacatio legis*, quando a parte não vetada entrar em vigor imediatamente, porque foi excluído o período de vacância do corpo da lei. Nesses casos, a confirmação pelo Parlamento do artigo vetado, modificaria novamente as regras de vigência da legislação, atrapalhando as relações jurídicas que ela pretenderia disciplinar. Também lembrou, naquele trabalho, que toda essa discussão é agravada quando não há definição de prazo para o reexame da parte vetada, como ocorre em alguns Estados da Federação, sendo que, nesses casos, as incertezas sobre a versão final da Lei levam anos, além da hipótese em que o Governador tenha necessidade de regulamentar a parte do projeto já em vigor, sem conhecer o seu destino final.

¹¹⁴Segundo o qual “*o veto parcial somente abrangerá texto integral de artigo, de parágrafo, de inciso ou de alínea.*”

brasileira, o embate foi marcado pela discordância de brilhantes doutrinadores.¹¹⁵ O próprio Supremo Tribunal Federal mudou sua visão a respeito do tema por algumas vezes.¹¹⁶

Talvez não seja o caso de aprofundar essa discussão, mas como outra componente da confusão legislativa pátria, o tema merece referência. Se a reserva de iniciativa for entendida como um “direito” do Presidente da República e a sanção uma forma de adesão presidencial à propositura, pela lógica, a proposição poderia ter o eventual vício de iniciativa sanado pela manifestação expressa do chefe do Poder Executivo que, ao sancionar o projeto, o estaria aperfeiçoando, saneando, endossando e superando esse defeito de origem. Por outro lado, a regra geral do controle da constitucionalidade é incompatível com a teoria da convalidação, na medida

¹¹⁵Para THEMÍSTOCLES BRANDÃO CAVALCANTI, SEABRA FAGUNDES, PONTES DE MIRANDA e JOSÉ AFONSO DA SILVA, a sanção pode convalidar o vício de iniciativa. Segundo este último: “*Ficamos, ‘data venia’, com aqueles que entendem que a sanção supre a falta de iniciativa governamental para a formação de leis de iniciativa exclusiva do Executivo... Pois a regra de reserva é imperativa no que tange a subordinar a formação da lei à vontade exclusiva do titular de iniciativa. Ora, essa vontade pode atuar em dois momentos: no da iniciativa e no da sanção. Faltando a sua incidência, o ato é nulo; mas se ela incidir, com a sanção, satisfeita estará a razão da norma de reserva.*” (Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional, cit., p. 191.) Na outra ponta já figuraram outros não menos importantes juristas, como FRANCISCO CAMPOS, CAIO TÁCITO e MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, segundo quem: “*Na verdade, o raciocínio dos que sustentam a possibilidade de convalidação do defeito de iniciativa padece, no mais alto grau de privatismo, verdadeira doença infantil do Direito, caracterizada pela tendência a tudo reduzir aos princípios de Direito Civil. Dão por assente que propor leis e sancionar leis são direitos do Executivo, da mesma forma que a propriedade é de um particular qualquer... Em verdade, o direito que o Executivo exerce ao propor leis é propriamente uma função exercida em favor do Estado, representante do interesse geral. Em vista disso, é bem claro que não pode ele concordar com a usurpação daquilo que rigorosamente não é seu.*” (Do processo legislativo, cit., p. 213).

¹¹⁶Em 1963 o STF editou a Súmula nº 5 pela qual “*a sanção do projeto supre a falta de iniciativa do poder executivo*”. Em 1974, veio uma nova orientação com o julgamento da Representação nº 890-GB, quando o Supremo entendeu, por votação unânime: “*a sanção não supre a falta de iniciativa*”. Já em decisão publicada em 1993 (ADI nº 266-0-RJ, Rel. Min. Octávio Galotti), o Tribunal voltou a invocar a Súmula nº 5, todavia, apontando, nos fundamentos de sua decisão, particularidades que o levaram a abandonar a orientação antes predominante. Em 2002, veio outro julgamento (ADI nº 1.438-DF, Rel. Min. Ilmar Galvão) pelo qual o Supremo deixou novamente de lado o disposto na Súmula nº 5. Hoje, segundo GILMAR FERREIRA MENDES, “*a Súmula, afinal, embora nunca tenha sido formalmente cancelada, foi sendo relegada na prática, até que se firmou que a inteligência sumulada não é mais aplicável.*” (Curso de direito constitucional, cit., p. 880).

em que, se o ato nasce viciado, ele já está fora do mundo jurídico, não deve gerar efeitos e, portanto, não seria possível reparar o que não existe e nem nunca existiu.

Felizmente, é esse último entendimento que atualmente vigora no Brasil.¹¹⁷ Sim, porque, por uma série de mazelas próprias do processo de elaboração da lei (já estudadas acima), os parlamentos brasileiros (sobretudo os estaduais) sofrem da crônica tendência de aprovar uma grande quantidade de projetos de autoria interna com vício de iniciativa. Como consequência da legitimidade subjetiva (e não *ratione materiae*) que todo parlamentar tem de propor projetos, haveria um incremento dos conflitos entre Legislativo e Executivo, já que, se a sanção suprisse o vício de iniciativa, seria muito mais difícil politicamente ao Presidente recusá-la, abrindo-se, dessa forma, mais um flanco de pressão parlamentar e social sobre as decisões governamentais.¹¹⁸

Consolidar, então, a visão, correta por sinal, pela qual o veto a proposições viciadas é uma obrigação e não uma faculdade do Presidente, é altamente saudável, porém, há um efeito não menos deletério para o caos legislativo brasileiro: o excesso de vetos. São tantas as proposições vetadas, no todo ou em parte, que essa prerrogativa presidencial tornou-se regra e não exceção. O excesso de vetos é um bom termômetro da má qualidade dos projetos que saem do Poder Legislativo. A maioria dos vetos é motivada pela inconstitucionalidade de algum dispositivo do projeto aprovado, sendo que, quando esses vetos são indevidamente derrubados por pressões políticas parlamentares, outra enxurrada de medidas governamentais, que objetivam

¹¹⁷Como afirmou o autor em seu trabalho anterior: “*Do ponto de vista da saúde do ordenamento jurídico, a convalidação, se admitida, seria uma verdadeira tragédia, um componente aniquilador da segurança jurídica e um motivo a mais de conflito entre o Executivo e o Legislativo.*”

¹¹⁸“...por grande que seja o espírito público do governante, em certas ocasiões determinadas atitudes podem equivaler a um suicídio político. Assim, o vetar projeto de lei de aumento de vencimentos que viola a iniciativa reservada em véspera de eleições...” – MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *Do processo legislativo*, cit., p. 214.

impedir a vigência da lei, tem sua causa explicada, trata-se do enorme número de ADINs propostas no Brasil nos últimos tempos.

Em janeiro de 2009, havia 1.152 vetos presidenciais ainda não apreciados pelo Congresso. A gravidade dessa questão, no Brasil, passou todos os limites do razoável e do possível. Apesar do mandamento do parágrafo 4º do artigo 66, pelo qual o veto presidencial deve ser apreciado pelo Congresso “dentro de trinta dias a contar de seu recebimento”, há vetos que aguardam apreciação por mais de 15 anos. A situação é surrealista e não há sistema legal que possa ser considerado minimamente seguro quando a lei de 15 anos ainda está sujeita a uma modificação, por conta de ter veto (parcial) a ela dirigido ainda na fila da deliberação congressional. Pior do que isso, nem os tribunais e as bibliotecas jurídicas, nem mesmo as editoras dos compêndios de legislação, dão conta de manter a bagunça legislativa atualizada, porque, além da quantidade impressionante de leis esparsas e dispositivos jogados à sorte pelo emendismo irresponsável, a quantidade de vetos na fila da deliberação¹¹⁹ é tão impressionante quanto a quantidade de ADINs na fila do julgamento.¹²⁰

Finalmente, o aperfeiçoamento da lei termina com sua promulgação e publicação. Nessa fase complementar da fabricação da norma, o processo legislativo brasileiro não prevê um mecanismo padronizado de integração, ou de inserção da lei no sistema legal. A lei é simplesmente publicada no Diário Oficial e cabe aos operadores do Direito a tarefa hercúlea de situá-la no edifício legislativo. Muitas vezes, porém, uma mesma lei esparsa contém matérias distintas, que atingem ramos diferentes do Direito, tornando sua localização no ordenamento mais um foco de dúvidas a atormentar o já tumultuado caos legislativo pátrio. Não há, também, uma padronização mais

¹¹⁹Para se ter idéia do incômodo dessa situação (vetos não apreciados), na edição de 26 de janeiro de 2009, o Jornal do Brasil (Rio de Janeiro) traz reportagem principal, de capa, sobre o absurdo do acúmulo de vetos na fila da deliberação. A manchete do Jornal foi: “*Mais de Mil Vetos Dormem na Gaveta – Congresso esquece até atos de Itamar*”.

¹²⁰Até janeiro de 2009, apenas no âmbito Federal, é possível computar o impressionante número de mais de 4.000 Ações Diretas de Inconstitucionalidade já propostas, em função de supostas inconstitucionalidades de leis que entraram em vigor (números do STF).

rígida da linguagem e das definições dos conceitos jurídicos. As Leis Complementares 95/98 e 107/01, que dispuseram sobre a redação de leis, representaram um grande avanço para a melhoria da qualidade legislativa brasileira, mas há outros vários empecilhos a serem ultrapassados, tudo conforme se verá mais adiante, em parte da monografia dedicada a essa questão.

O que merece realce nos comentários sobre a tipologia de normas é o fato de que a lei é a grande condutora da vida em sociedade e está presente em cada decisão, de cada pessoa, em cada momento. As leis ordinárias e complementares estão inseridas no núcleo do ordenamento jurídico. Enquanto as normas constitucionais dão o azimute da organização estatal, são as leis que regem, diretamente, a vida cotidiana do cidadão e da empresa. Os outros tipos normativos também para ela convergem. As resoluções têm sua mesma natureza e as Medidas Provisórias e as Leis Delegadas (espécies que serão objeto de comentários em seguida) têm como destino sua metamorfose em Lei Ordinária, que é a lei comum, contida dentro ou fora dos códigos, estatutos, ordenações orgânicas, tanto no mundo privado quanto no público. Enfim, como ensina RAYMOND WACKS: *“Suba no ônibus. A Lei está lá. Você já faz parte de um contrato de transporte... O ônibus se envolve num acidente. A Lei está pronta para apontar responsabilidades. Seu trabalho, sua casa, suas relações, toda a sua vida - e morte - tudo é controlado e dirigido pela Lei.”*¹²¹

c) Medida Provisória e Lei Delegada

Como foi estudado pela primeira na parte desse trabalho, delegar a função de criação da lei era idéia que contrariava os pressupostos do constitucionalismo clássico. A evolução, contudo, levou as nações a procederem a adaptações constitucionais que, de mais em mais, criaram

¹²¹Law. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 1. Tradução livre do texto em inglês: *“Step on a bus. The Law is there. ...”*

mecanismos de delegação legislativa, sobretudo em direção aos Governos. Em trabalho muito emblemático sobre o tema, escrito em 1965, VICENTE RÁO explicou bem os movimentos que levaram à necessidade de adaptações do Constitucionalismo, *in verbis*: “*Os últimos conflitos mundiais e o progresso constante das ciências sociais e das ciências aplicadas provocaram, com profundas alterações da ordem social e particularmente da ordem econômica, a eclosão de angustiosos problemas jurídicos.*”¹²² Para o autor “*um dos graves problemas jurídicos contemporâneos que, sob a denominação genérica de ‘legislação governamental’ se traduz e desabrocha numa floração imensa de leis de plenos poderes, leis delegadas, leis-quadros ou de princípios, decisões normativas de órgãos jurisdicionais, decretos e regulamentos usurpadores de poderes legislativos, ou, como entre nós sucede, em um amontoado de portarias, resoluções, instruções, ditadas por órgãos meramente administrativos e subordinados, ou por entidades para-estatais, que criam ônus fiscais, regulam o comércio interno e externo, o crédito, o mercado monetário e relações outras de direito, como se legisladores fossem.*”¹²³

De fato, por uma série de fenômenos sociais, políticos, culturais e econômicos, que podem ser considerados efeitos de uma espécie de aceleração desenvolvimentista, os sistemas constitucionais apressaram-se em adaptar os processos de elaboração legislativa com a introdução de técnicas voltadas a dividir, sobretudo com o Poder Executivo, a atividade legiferante.¹²⁴ Na França, surge a idéia de “*lois-cadre*”, além das contundentes inovações implantadas pela Constituição de 1958, como a maior abrangência de matéria

¹²² *As delegações legislativas no parlamentarismo e no presidencialismo*. São Paulo: Max Limonad, 1966. p. 11 e 13.

¹²³ *Id.*, loc. cit.

¹²⁴ Sobre as motivações que levaram os sistemas constitucionais a admitirem inovações, especialmente a delegação legislativa, LOUREIRO JUNIOR classifica-as em três: a) razões de ordem social; b) progresso tecnológico-científico e c) o imperativo militar (cuja atividade tem “*requisitos essenciais: o segredo, a urgência e a unidade*”). *Da delegação legislativa*. 1968. Tese (Cátedra) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1968. p. 23.

regulamentar e a possibilidade de delegação legislativa (ordenações).¹²⁵ Na Grã-Bretanha, os “*rule-making bodies*”.¹²⁶ Na Itália, surgiu o “*procedimento decentrado*”, espécie de delegação interna corporis; os “*decreti-leggi*” ou “*Ordinanze di Necessità*”¹²⁷ e a lei delegada.¹²⁸ Na Alemanha, os “*Rechtsverordnungen*”.¹²⁹ Mesmo nos Estados Unidos, vem a teoria dos “*standards*”¹³⁰ e, mais recentemente, o “*fast-track*”.¹³¹ Enfim, são inumeráveis, no Direito Comparado, as adaptações destinadas, sobretudo, a atender às necessidade da governabilidade num mundo cada vez mais dinâmico, globalizado e competitivo.¹³²

¹²⁵O artigo 37, que dá a abrangência da matéria regulamentar; o artigo 38, que prevê formas de delegação (ordenações); o artigo 16 dá poderes especiais ao Presidente em caso de grave ameaça.

¹²⁶BERNARD SCHWARTZ lembra que a delegação indiscriminada de poderes tem originado violentas críticas na Inglaterra, onde “*a característica dominante é a fusão e não a divisão da autoridade entre o Parlamento e o Governo.*”, *Direito constitucional americano*, cit., p. 34.

¹²⁷Editados pelo Governo, têm força de lei, passam a vigorar imediatamente, independentemente da vontade parlamentar e perdem a eficácia em 60 dias, se não forem aprovadas. Nesse caso, os seus efeitos cessam *ex tunc*. Esse instituto guarda semelhanças com a medida provisória do Direito brasileiro.

¹²⁸Prevista pelo artigo 76 da Constituição de 48 e limitada quanto à matéria pelos artigos 80 e 81.

¹²⁹Previstos pelo artigo 80 da Lei Fundamental, são uma espécie de delegação pela qual ministros ou órgãos do governo podem, por regulamento, editar regras jurídicas novas delimitadas por leis de habilitação.

¹³⁰“*Nos Estados Unidos, como na Inglaterra, as necessidades da administração moderna têm compelido o Legislativo a delegar ao Executivo poderes para promulgar regras e regulamentos que possuem força de lei.*” – BERNARD SCHWARTZ, *Direito constitucional americano*, cit., p. 34. Como ensina FERREIRA FILHO, “*Enfrentando o debate, a Suprema Corte veio a distinguir entre delegação, que considera válida, e abdicação do Poder Legislativo pelo Congresso, que fulmina como inconstitucional... Se, portanto, o Legislativo fixar ‘standards’ definidos de maneira inteligível e razoável que limitem e guiem a ação dos órgãos aos quais é feita a delegação, é esta válida. Se, porém, esses ‘standards’ são formulados vaga e imprecisamente, tal importaria numa abdicação dos próprios poderes pelo Congresso e então a delegação seria inconstitucional*” - *Do processo legislativo*, cit., p. 162.

¹³¹Em julho de 2002, por 215 a 212 votos, a Câmara de Representantes Americana aprovou a chamada Autoridade de Promoção Comercial (TPA ou *fast track*), que delega ao executivo sua autoridade constitucional de formular a política comercial dos EUA. A TPA é sucessora de uma lei mais simples, conhecida como “*fast track*”, aprovada pela primeira vez em 1974 e renovada várias vezes desde lá. O *fast track* dá uma espécie de “carta branca” ao Executivo para negociar acordos de liberalização comercial.

¹³²Como ensina ROSAH RUSSOMANO: “*Realmente, quer através de preceitos constitucionais, quer através do costume, os países em geral adotam leis delegadas,*

No Brasil, em reação à usurpação do Poder Legislativo pela ditadura do Estado Novo, a Constituição de 1946 não previa formas de delegação, sendo que a fórmula do “Decreto-Lei” prevista nos artigos 12 e 13 da Constituição de 1937 não foi reeditada. Mais do que isso, a Constituição de 46 acabou vedando a delegação de atribuições.¹³³ A delegação legislativa só voltou a ser admitida no país com a instituição do Parlamentarismo, em 1961, e revogada após o plebiscito de 1963.¹³⁴ A “Lei-Delegada” e o “Decreto-Lei”¹³⁵ só ficaram consolidados no país após a Constituição de 1967/69, sendo que a Constituição de 1988 manteve o mecanismo da Lei Delegada e substituiu, conforme já analisado em tópico anterior, o Decreto-Lei pela Medida Provisória

Tanto a Lei Delegada (inciso IV do artigo 59 e artigo 68 da CF/88), quanto a Medida Provisória, (inciso V do artigo 59 e artigo 62 da CF/88), são modelos que têm, em comum, estarem fundamentados na teoria da delegação legislativa, cujo aprofundamento não é conveniente agora. No entanto, fica, desde já, o registro de que a boa aceitação da idéia de delegação é fundamental, como se verá adiante, para o sucesso dos projetos de organização legislativa. Inspirada pelo modelo italiano de delegação *interna corporis*¹³⁶, a

permanecendo em inexpressiva minoria os que se afastam da orientação, vedando esta variante de preceitos normativos. Dentre estes, referiam-se, até recentemente, a Argentina, a Etiópia, a Líbia, a República Árabe Unida, a Turquia, a Iugoslávia e o Brasil. Nosso país, a partir de 1967, escapou às raras exceções, para integrar-se no grupo dominante, em que se acata a delegação legislativa.”- Dos Poderes Legislativo e Executivo, cit., p. 51.

¹³³“Artigo 36 – São Poderes da União o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, independentes e harmônicos entre si. § 2º - É vedado a qualquer dos Poderes delegar atribuições.”

¹³⁴Como ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, a delegação legislativa “foi admitida no Ato Adicional que instituiu o sistema parlamentarista em 1961, mas revogado pelo plebiscito de janeiro de 1963. O parágrafo único do artigo 22 daquela Emenda constitucional permitia a legislação delegada por lei votada pela maioria absoluta dos membros do Congresso... Infelizmente, o Ato parlamentarista foi revogado, sem que se aproveitasse dele a experiência da delegação, que ele trouxe, pela primeira vez formalmente disciplinada entre nós.” - *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*, cit., p. 284.

¹³⁵Antecessor da Medida Provisória e que, antes, na Constituição de 1967, chamava-se apenas Decreto, sendo que a denominação “Decreto-Lei” foi introduzida somente pelas alterações constitucionais de 1969.

¹³⁶O artigo 72 da Constituição daquele país prevê o que, na doutrina italiana, é denominado “procedimento decentrado”: “In un Parlamento di commissioni, assume particolare rilievo la

Constituição anterior, em seus artigos 52 e 53, previa a possibilidade de elaboração de Lei Delegada por “comissão do Congresso Nacional ou de qualquer de suas Casas.” A Constituição de 1988 regulou apenas a delegação externa, em seu artigo 68, mas abriu a possibilidade de delegação interna ao dispor, no inciso I do parágrafo 2º do artigo 58, a competência das comissões em “*discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do regimento, a competência do Plenário, salvo se houver recurso de um décimo dos membros da Casa.*”¹³⁷

No caso de delegação externa, é interessante notar que a única possibilidade de ela se efetivar é a partir da solicitação do Presidente da República. É uma espécie de *iniciativa solicitadora reservada*, sem a qual, ao que tudo indica, o processo de elaboração de resolução que tratará dos termos da delegação não poderá se iniciar.¹³⁸ Assim, tal como está expresso na

previsione costituzionalmente sancita nel 3° co. dell'art. 72, di un progetto di legge, senza che dunque sai previsto alcun intervento del plenum della Camera. La citata disposizione costituzionale riserva invero ai regolamenti parlamentari la possibilità di disciplinare casi e forme di deferimento ad una commissione anche permanente, dei disegni di legge, per il loro esame e per la loro approvazione.” - VEZIO CRISAFULLI, *Commentario creve alla Costituzione*. Padova, 1990. p. 440-441. Ou, ainda: “procedimento decentrado”, como “un procedimento caratterizzato dal fatto che è deferito alla commissione legislativa non solo il compito di esaminare un certo disegno di legge, ma anche quello di discuterlo, di votarlo, e di procedere anche alla approvazione finale del progetto medesimo: la commissione agisce perciò non più in sede referente ma in via deliberante.” - GUSTAVO VIGNOCCHI E GIULIO GHETTI, *Corso di diritto pubblico*. Milano: Giuffrè, 1994. p. 198.

¹³⁷Como ensina MACHADO HORTA, a Constituição de 1988 inovou na matéria da delegação interna porque deixou o Parlamento mais livre para dispor sobre seus termos pela via da Resolução. A respeito, “*No texto da Constituição de 1967, prevê-se a delegação à Comissão Especial (...) A Constituição (de 88) preferiu conferir às Comissões Permanentes e Temporárias do Congresso Nacional (art. 58, § 2º), de modo geral, e não à Comissão Especial, de forma restrita, a competência para discutir e votar projeto de lei que dispensar, na forma do Regimento, a deliberação pelo plenário.*” Assim, “*...a regra da Constituição ficará mais próxima do texto constitucional da Itália, no qual a Constituição de 1967 e a Constituição de 1988 foram também buscar a cautela da eventual remessa ao plenário, quando houvesse requerimento nesse sentido.*” - *Direito constitucional*, cit., p. 547.

¹³⁸A esse respeito, é interessante notar que o Ministro Celso de Mello, em julgamento da ADIN nº 1.296/CE, reafirma a letra constitucional no sentido de ser vedada a delegação externa pela via da Lei Ordinária ou Complementar ou, evidentemente, pela Medida Provisória, *in verbis*: “*A resolução não pode ser validamente substituída, em tema de delegação legislativa, por lei comum, cujo processo de formação não se ajusta à disciplina ritual fixada pelo art. 68 da Constituição.*”

Constituição de 1988, “*As leis delegadas serão elaboradas pelo Presidente da República, que deverá solicitar a delegação ao Congresso Nacional*”¹³⁹. A delegação não solicitada é nula.¹⁴⁰

Também vale ser ressaltada a sistemática da sanção nessa espécie normativa. Nos casos em que a resolução congressual autorizar a promulgação da lei diretamente pelo Presidente da República sem revisão do Parlamento, não há que se falar em sanção, até porque, pela mais elementar lógica, não faria sentido ao Presidente sancionar algo que ele próprio editou.

Mas, mesmo quando há necessidade de apreciação do projeto de lei delegada pelo Congresso, a necessidade de sanção pode ser questionada. Afinal, como se verá adiante, o projeto encaminhado pelo Presidente não pode ser modificado pelo Parlamento, apenas rejeitado, em seu todo, em votação única.¹⁴¹ É nessa linha a opinião de MICHEL TEMER, para quem: “*Não se veta, em consequência, projeto de lei delegada. É ilógico pensar-se que o Presidente vetaria aquilo que ele próprio elaborou.*”¹⁴²

Uma das grandes vantagens teóricas da delegação é a possibilidade de concentração do estudo sobre a matéria a ser legislada dentro de um corpo técnico menor, mais qualificado e dedicado às precauções da boa inserção das novas regras ao cotidiano social, mitigando as chances de eventuais erros legislativos causarem prejuízos, seja pela falta de qualidade da lei, seja pela demora em sua formulação, seja pela deficiência de sua integração no ordenamento ou qualquer outra mazela. A delegação legislativa é uma

¹³⁹ Artigo 68, caput.

¹⁴⁰ Não é agora o caso, mas aqui se poderia sofisticar ainda mais a análise com a identificação e desenvolvimento teórico de uma nova e especial hipótese de restrição de iniciativa parlamentar para propositura de resolução, afinal, parece ser inconstitucional a resolução que tenha por propósito delegar algo não solicitado. Ou, mais adiante ainda, seria inconstitucional a lei delegada formulada a partir da autorização concedida por uma resolução congressual promulgada independentemente da iniciativa solicitadora. Nesses casos, tanto o projeto de resolução quanto o projeto de lei delegada poderiam ser objeto, inclusive, dos mecanismos de controle prévio de constitucionalidade.

¹⁴¹ § 3º do Artigo 68 da Constituição Federal.

¹⁴² *Elementos de direito constitucional*, cit., p. 144.

forma inteligente de proteger determinados assuntos a serem regulados do ataque eficiente que grupos de pressão possam engendrar dentro do difuso e politicamente tumultuado ambiente parlamentar. Esses, aliás, foram alguns dos motivos que levaram à criação desse instituto no Direito Comparado. Diante do reconhecimento da incapacidade de os Parlamentos aprofundarem os estudos necessários para a construção segura de novas estruturas normativas destinadas à regulação de assuntos complexos, o Poder Legislativo delega a tarefa de criação de leis a um agente mais capacitado, guardando para si a possibilidade de reexaminar a matéria legislada antes de sua positivação.

No Brasil, no entanto, desde 1967 quando a lei delegada passou a ser uma das possibilidades constitucionais de legislar, ela não foi empregada.¹⁴³ O motivo desse desdém a essa engenhosa espécie legislativa é fácil de ser intuído. Como explica JOSÉ AFONSO DA SILVA, para quem a lei delegada, desde sua previsão expressa nas Constituições brasileiras “*jamais foi usada, porque havia decreto-lei, e vai continuar a não ser usada, porque existem as medidas provisórias que acabam sendo mais convenientes para o Executivo.*”¹⁴⁴

Na verdade, tanto a medida provisória quanto a lei delegada são espécies derivadas de um mesmo gênero: a delegação legislativa externa. Para editar lei delegada, no entanto, o Presidente da República (e só ele) deve pedir autorização ao Congresso. Mas a autorização para que o Presidente da República legisle já foi dada pelo constituinte de forma genérica e permanente, via medida provisória. Assim, parece realmente um contra-senso pedir ao Congresso algo que o Presidente já tem. A prova prática desse raciocínio é justamente o número de leis delegadas que foram promulgadas no Brasil desde 1967, ou seja: zero.

¹⁴³Durante o efêmero período Parlamentarista vivido no Brasil foram expedidas onze leis delegadas, como a de número 4 e a de número 5, ambas em 1962, com base no Decreto Legislativo nº 9, sendo que a primeira dispôs sobre a intervenção da União no domínio econômico e a segunda criou a Superintendência Nacional do Abastecimento - SUNAB.

¹⁴⁴*Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 503.

Poder-se-ia argumentar, no entanto, que a medida provisória tem caráter precário, pois depende da aprovação do Poder Legislativo para ser convertida em lei e, a partir daí, passar a habitar o sistema legal de forma definitiva. Mas também essa eventual precariedade da MP não é suficiente para relegá-la a um segundo posto das preferências presidenciais de arma legislativa. Dependendo de como a resolução congressual autorizativa for redigida, também a lei delegada deverá passar pelo crivo do Parlamento para aperfeiçoar-se em lei. Assim, também com relação à lei delegada haveria necessidade de manifestação parlamentar. Nessa hipótese haveria, ainda, outros agravantes. O Parlamento tende a deliberar mais rápido sobre a medida provisória do que sobre o projeto de lei delegada, por algumas razões. Primeiro porque a pressão política para a apreciação de algo que já está em vigor, mesmo que de forma precária, pode ser (e é) muito maior. Depois, porque há prazo constitucional para a deliberação de medida provisória, sobre pena de trancamento da pauta parlamentar.¹⁴⁵ Finalmente, uma vez enviado o projeto de lei delegada para apreciação congressual, esse não poderá receber emendas, o que é um grande estímulo para o desinteresse parlamentar com relação à matéria.

Essa última característica do processo de elaboração da lei delegada, aliás, é relevante para os estudos que serão desenvolvidos ao longo deste trabalho. Apesar da tradição de liberdade para a propositura de emendas durante a tramitação de projetos de lei, surge aí uma situação, expressamente definida na Constituição, na qual é retirado do parlamentar o direito de emendar¹⁴⁶, pois essa única proibição constitucional com relação ao *emendismo* pode inspirar modelos de organização legislativa, assunto que será tratado mais adiante.

¹⁴⁵Conforme modificações constitucionais introduzidas pela Emenda de número 32 de 12 de setembro de 2001.

¹⁴⁶“Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.” – § 3º do artigo 68 da Constituição Federal.

Mas de volta ao instituto da delegação, existe claramente uma relação entre esses dois mecanismos de elaboração legislativa pelo Executivo. De fato, o número de leis delegadas editadas no país é inversamente proporcional ao de medidas provisórias, ou seja, nada das primeiras, muitíssimo das segundas.

A medida provisória deriva, portanto, de uma espécie de estado de delegação permanente de poderes legislativos, concedidos pelo constituinte ao Presidente da República, conforme ficou consagrado pelo artigo 62 da Constituição de 1988. Como já foi objeto de análise acima, pode-se dizer que a medida provisória foi a fórmula encontrada pelo constituinte para resolver eventual crise de governabilidade que poderia advir da extinção do decreto-lei. Nesse aspecto, porque ambos representam fórmulas de exercício legislativo por parte do Presidente da República, há semelhança em seu fundamento: por meio dos dois instrumentos o chefe do Poder Executivo pode editar medida com força imediata de lei, cabendo a palavra final quanto à continuidade de sua vigência ao Parlamento. Há, no entanto, uma diferença fundamental entre esses dois institutos que interessa particularmente ao desenvolvimento deste trabalho: enquanto a tramitação congressional do decreto-lei o isentava de eventuais desfigurações por conta da impossibilidade de apresentação de emendas parlamentares, a medida provisória fica sujeita ao “*emendismo*”.¹⁴⁷

Conforme a sistemática constitucional que passou a vigorar a partir de 1988, a Medida Provisória perde sua eficácia se não for convertida em Lei em determinado prazo (que era de trinta e, agora, passou a ser de sessenta dias).¹⁴⁸ Essa é outra grande diferença desse instituto com seu antepassado, o Decreto-Lei, que passava a vigorar de forma definitiva por “*decurso de prazo*”.

¹⁴⁷Cf. tópico próprio mais adiante.

¹⁴⁸Em sua redação original, o § único do artigo 62 da Constituição de 1988 simplesmente dizia que as medidas provisórias perderiam eficácia, desde sua edição, se não forem convertidas em lei no prazo de trinta dias, “*devendo o Congresso Nacional disciplinar as relações jurídicas delas decorrentes*”. Com a emenda 32 de setembro de 2001, foram acrescentados 12 novos parágrafos (além de quatro incisos e outras quatro alíneas) ao *caput*

A medida provisória passou a tramitar, a partir da Emenda 32/2001, por ambas as casas do Congresso, recebendo emendas e tomando a forma de um “projeto de lei de conversão”. Assim, conforme definição de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “*a medida provisória equivale a um projeto de lei com eficácia antecipada.*”¹⁴⁹ Inicia-se seu trâmite pela apreciação da Câmara, após análise e parecer de uma “Comissão Mista”. Sendo aprovada pela Câmara, segue o projeto de conversão ao Senado, que também por maioria simples (regra geral do artigo 47), vai deliberar sobre sua aprovação, com ou sem modificações ou rejeição. O projeto de conversão pode ser aprovado, portanto, recebendo alterações ao texto original, hipótese em que incide o disposto pelo parágrafo 12 do artigo 62, ou seja, a medida provisória “*manter-se-á integralmente em vigor até que seja sancionado ou vetado o projeto.*” Ainda com relação à sanção, seguindo a mesma lógica da lei delegada,¹⁵⁰ não há necessidade de sanção presidencial em projeto de conversão aprovado sem qualquer alteração ao texto original.¹⁵¹

Outro fator que gera instabilidade jurídica deriva dos efeitos confusos da rejeição da medida provisória. Como ela equivale a um projeto de lei de *eficácia antecipada*, o que fazer com as relações jurídicas que foram reguladas durante sua vigência provisória, em caso de rejeição tácita ou

do mesmo artigo 62. A partir desta emenda, a medida provisória passou a valer por sessenta dias, podendo ser reeditada apenas uma vez por igual período, perdendo sua eficácia após este prazo, devendo o Congresso Nacional “*disciplinar, por decreto legislativo, as relações jurídicas dela decorrentes.*” Porém, pelo novo § 11 do artigo 62, também inserido pela emenda 32, se não for editado pelo Congresso o decreto legislativo “*após a rejeição ou perda de eficácia da medida provisória, as relações jurídicas constituídas e decorrentes de atos praticados durante sua vigência conservar-se-ão por elas regidas.*” Ainda pela nova sistemática, os prazos ficam suspensos durante os períodos de recesso parlamentar. Desta feita, como ensina ALEXANDRE DE MORAES, pela nova sistemática “*a medida provisória poderá excepcionalmente exceder o prazo constitucional de 60 dias, se for editada antes do recesso parlamentar.*” In *Constituição do Brasil interpretada*, cit., p. 1183.

¹⁴⁹ *Do processo legislativo*, cit., p. 234.

¹⁵⁰ Trata-se de uma lógica interessante, que encontra inspiração nos princípios de economia processual ou irreversibilidade do processo findo. Sim, porque da mesma forma que o Presidente não pode “desvetar” aquilo que vetou, ele também não deve vetar aquilo que ele próprio dispôs.

¹⁵¹ Foi como se manifestou o STF no julgamento do Recurso Extraordinário nº 217.194/PR, sendo relator o Min. Maurício Corrêa.

expressa do projeto de conversão?¹⁵² Ao perder seus efeitos de forma retroativa pela rejeição, o Congresso, por meio de decreto legislativo editado para esse fim, deveria disciplinar as relações jurídicas dela decorrentes.¹⁵³ Se não o fizer no prazo de 60 dias após a perda de eficácia oriunda da rejeição da medida provisória, ela continuará regendo, mesmo rejeitada, as relações jurídicas constituídas ao longo de sua vigência. Sobre esse aspecto, interessante é a análise de ALEXANDRE DE MORAES: “A *inércia do Congresso Nacional no exercício de sua competência acarretará a conversão dos tradicionais efeitos ex tunc (retroativos), decorrentes da rejeição de medida provisória, para efeitos ex nunc (não retroativos). Trata-se, pois, de envergonhado retorno aos efeitos não retroativos decorrentes da rejeição expressa do antigo Decreto-lei... Dessa forma, a Constituição permite, de forma excepcional e restrita, a permanência dos efeitos de medida provisória expressa ou tacitamente rejeitada...*”¹⁵⁴

Ousando ir além na crítica, do ponto de vista da desordem para o direito positivo, a Emenda 32/01, ao tentar solucionar as sérias confusões jurídicas advindas da cessação, sem regulamentação expressa, da perda de eficácia da medida provisória rejeitada em caráter *ex tunc*, acabou criando a inusitada espécie da *lei dupla*, uma que vale para as relações formadas durante a vigência provisória da medida editada pelo Presidente da República, e outra que vale para as relações constituídas fora do período de eficácia da medida provisória.

É difícil imaginar algo tão deletério para a segurança jurídica do que o expediente da desigualdade perante um mesmo ordenamento positivo. A

¹⁵²Rejeição tácita é a que ocorre com o decurso de prazo da medida provisória sem deliberação do Poder Legislativo. Para fins de efeitos jurídicos, ela equivale à rejeição expressa por deliberação do Parlamento. A esse respeito: “A *perda retroativa de eficácia jurídica da medida provisória ocorre tanto na hipótese de explícita do projeto de sua conversão em lei, quanto no caso de ausência de deliberação parlamentar no prazo constitucional...*” (STF – Pleno – ADIN 293/DF – Rel. Min. Celso de Mello, decisão de 06/05/1993).

¹⁵³§ 3º. do artigo 62.

¹⁵⁴“Constituição do Brasil Interpretada”, obra citada, p. 1190.

partir do entendimento pacificado de que a medida provisória suspende os efeitos da lei anterior que trata do mesmo assunto por ela regulado,¹⁵⁵ a confusão quanto à regulação dos atos jurídicos por ela afetados torna-se imensa, sobretudo, porque, a partir da edição da medida provisória, tudo que por ela é afetado passa a vislumbrar dois horizontes distintos: se for aprovada a MP, revoga-se a legislação anterior; porém, se ela for rejeitada sem o complemento da regulação congressional quanto à cessação de seus efeitos, restitui-se a legislação anterior (numa espécie de reprimenda disfarçada) para alguns e mantém-se a legislação provisória para outros (aqueles que tiveram o azar ou a sorte de constituírem relações jurídicas no momento provisório de sua vigência).

Mas além das várias possibilidades de conflitos e perplexidades jurídicas acima analisadas, o atual regime de medidas provisórias no Brasil ainda dá muita margem para outras duas discussões: sua admissibilidade em função dos pré-requisitos constitucionais da urgência e relevância e as confusões em torno de suas limitações materiais. Ambas as discussões, no entanto, não são relevantes para os fins do presente estudo. Sim, porque apesar da quase infundável polêmica sobre a conveniência ou constitucionalidade da edição maciça dessa espécie normativa pelo Presidente, o fato é que o chefe do Poder Executivo não se intimida em continuar editando esse instrumento de forma sistemática, com o beneplácito disfarçado do Poder Legislativo, conforme visto na parte inicial deste trabalho. Não há perspectivas políticas dessa situação se alterar, razão pela qual, para os fins desta monografia, melhor é concentrar-se nos efeitos da enxurrada de MPs do que nas eventuais fórmulas (muitas delas de pouco realismo) para contê-las.

¹⁵⁵ A respeito, segundo ALEXANDRE DE MORAES: “A edição de medida provisória suspende a eficácia da lei anterior que tratasse do mesmo assunto. Conforme afirmou o STF, a repercussão de edição de medida provisória em relação à lei anterior sobre a mesma matéria, dada a natureza precária e essencialmente instável da medida provisória, traduz-se, até que sobrevenha a sua transformação em lei, em mera suspensão da eficácia daquele diploma legislativo...” – *Constituição do Brasil interpretada*, cit., p. 1191.

Finalmente, cabe observar que há outras formas de criação normativa pelo Poder Executivo, sobretudo, em matéria de regulamentação. Mas essas serão objeto de tópico específico, mais adiante.

d) Resoluções e decretos legislativos

No rol das espécies de normas, o artigo 59 da Constituição Federal prevê, em seus incisos VI e VII, outras duas: a resolução e o decreto legislativo. Mas, contrariamente ao que ocorre com a emenda constitucional, a medida provisória e as leis (ordinária e complementar), não há uma definição constitucional expressa sobre o que são, para que servem e como devem ser elaborados. Não obstante, da leitura de todo o bloco constitucional, as razões da existência desses dois tipos normativos, o seu processo legislativo e sua posição hierárquica no ordenamento jurídico ficam bastante claros. Vale, brevemente, estudá-los.

Tanto a resolução quanto o decreto legislativo criam *direito novo* e têm a natureza e o *status* da lei ordinária. Muitos dos operadores do Direito tendem a confundir, até por confusão terminológica, a resolução e o decreto com instrumentos normativos regulamentadores, subordinados à lei. É errada, portanto, a interpretação pela qual uma resolução não pode revogar a lei ou pela qual a lei prevalece sobre a resolução. Ambos os tipos normativos estão posicionados no mesmo degrau formal da hierarquia sistêmica do ordenamento jurídico.

Absolutamente em consonância com essa afirmação, também está muito claro que o processo legislativo, para o aperfeiçoamento de ambos segue os mandamentos constitucionais destinados à elaboração da lei ordinária, salvo com relação à fase de veto ou sanção e às exigências típicas do bi-cameralismo. Por conta da natureza desses dois tipos normativos (regular questões cuja matéria é de competência das casas parlamentares), o processo de elaboração dos decretos legislativos e das resoluções independe de veto ou sanção

presidencial¹⁵⁶ e, dependendo da matéria, podem ser aperfeiçoados apenas no âmbito de uma das câmaras legislativas, sem necessidade de revisão. Encerrado o processo legislativo para sua criação, essas espécies normativas são promulgadas pela Mesa da respectiva Casa em que foi processada e, após promulgadas, têm força de lei ordinária.

A diferença entre esses dois institutos (decreto legislativo e resolução) e a lei propriamente dita não é de natureza hierárquico-formal ou processual legislativa, está na substância ou na essência da matéria que ambos devem regular. Como ensina MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, *“sobre as matérias de competência exclusiva do Congresso, arroladas na atual Constituição pelo art. 49, não cabe a normatividade abstrata característica da lei propriamente dita. (...) Decreto Legislativo e Resolução essencialmente ditam normas individuais, no que se confundem...”*¹⁵⁷

Na essência, portanto, tanto a resolução quanto o decreto legislativo são destinados a uma mesma missão, sendo difícil sua diferenciação. Como ensina JOSÉ AFONSO DA SILVA, ambos são destinados a regular matéria de competência exclusiva do Congresso Nacional, sendo que, enquanto o decreto legislativo é prioritariamente destinado a atos do Parlamento *“que tenham efeitos externos a ele”*, as resoluções *“são também atos destinados a regular matéria de competência do Congresso e de suas Casas, mas com efeitos internos... Contudo, são previstas algumas resoluções com efeito externo, como a de delegação legislativa e as do Senado sobre matéria financeira e tributária...”*¹⁵⁸ Essas últimas, como explica ANDYARA SPROESSER, seriam resoluções atípicas, *in verbis*: *“Há, no ordenamento jurídico brasileiro, dois tipos de resolução legislativa... Dá-se a denominação de resolução legislativa típica àquela que visa a produzir efeitos internos, enquanto que a denominação resolução legislativa atípica se ajusta à de*

¹⁵⁶Como expressamente está disposto no artigo 48 da Constituição Federal.

¹⁵⁷*Do processo legislativo*, cit., p. 197.

¹⁵⁸*Curso de direito constitucional positivo*, cit., p. 496.

efeitos externos.”¹⁵⁹ Como a Constituição é muito econômica ao apontar quais situações devem ser objeto de decreto legislativo ou resolução, não é simples diferenciá-los, tampouco conhecer, *a priori*, o que deve ser objeto de cada uma dessas espécies normativas. Para CELSO BASTOS, a resolução deve ser empregada “*onde se nota a predominância das medidas de caráter geral concreto, em contraposição ao Decreto Legislativo, que veicula preferencialmente assuntos de caráter genérico.*”¹⁶⁰ Para MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, “*a solução está em observar-se a tradição... Destarte, o campo do decreto legislativo, na atual Constituição, é o das matérias mencionadas no art. 49, sem exceção. Fora daí, e fora do campo específico da lei, é que cabe resolução.*”¹⁶¹

Há, portanto, uma espécie de *lusco-fusco* material sobre o que deve ser objeto de resolução ou decreto legislativo, já que ambos se destinam a normatizar questões de competência exclusiva das Casas Parlamentares. Nesse *lusco fusco* material, há que se tomar cuidado quanto à eventual invasão desses institutos na esfera que é reservada à regulação por lei. Como se viu, esses dois tipos de norma, apesar de estarem elevados constitucionalmente a um nível hierárquico-legislativo superior ao da mera regulamentação normativa, apesar, portanto, de terem força de lei ordinária, não são fruto de um processo elaborativo complexo, que depende da conjunção das vontades de Poderes distintos para seu aperfeiçoamento. Se não há possibilidade de veto, tanto a resolução quanto o decreto legislativo dependem, para *criar ou extinguir Direitos*, da vontade singular de uma das Casas Parlamentares (Câmara ou Senado) ou do Congresso Nacional.

É aí que se coloca uma questão bastante interessante, que está relacionada aos propósitos do presente trabalho. Trata-se da análise daquilo que foi disposto no parágrafo único do artigo 59. Após o *caput* e seus incisos

¹⁵⁹*Direito parlamentar: processo legislativo*, cit., p. 171.

¹⁶⁰*Curso de direito constitucional*, cit., p. 311.

¹⁶¹*Do processo legislativo*, cit., p. 199.

definirem as espécies normativas cujo processo de elaboração passa ser definido pela Constituição, o parágrafo único determina o seguinte: “*Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.*” Ocorre que questões procedimentais, de regulação do processo legislativo e, portanto, relativas à “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”, são definidas por resolução. Em outras palavras, o processo legislativo, tal como previsto na Constituição, acaba sendo regulamentado pelos regimentos internos da Câmara, do Senado e do Congresso Nacional. São esses regimentos que definem os detalhes dos trâmites e caminhos percorridos pelas proposições, bem como os incidentes cabíveis, a forma das votações, discussões, pareceres, apresentação de emendas, substitutivos, destaques, apreciação por comissões, relatórios, sistematizações, requerimentos, reclamações, questões de ordem, enfim, são, na verdade, os regimentos que formatam os procedimentos de elaboração legislativa e definem os atos realizados pelo parlamento.¹⁶² Pois bem, os regimentos são resoluções e são eles que regulam primordialmente a elaboração da lei.

No entanto, em função do parágrafo único do artigo 59, identifica-se uma área de intersecção material entre a lei complementar e a resolução, com potencial para conflito. É praticamente inexistente a discussão sobre até que ponto a lei complementar poderia invadir a esfera regimental e vice-versa, mas fica a convicção de que, em matéria procedimental, em função do disposto nesse mandamento constitucional, a lei complementar teria precedência sobre as resoluções legislativas, podendo, inclusive, revogá-las. O contrário, no entanto, não poderia ocorrer, ou seja, alterações regimentais não poderiam contrariar disposições sobre procedimento legislativo contido na lei complementar. Parece muito estranha essa conclusão, afinal, a própria Constituição garante a cada uma das Casas Parlamentares o poder de

¹⁶²RUBENS NAMAN RIZEK JUNIOR, *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*, cit.

elaboração, exclusiva e livre, de seus respectivos regimentos.¹⁶³ Tal preceito, que, ao mesmo tempo em que está embasado em norma constitucional, deriva da mais assentada tradição parlamentar e dos próprios fundamentos da separação de poderes, encontra uma oposição literal no parágrafo único do artigo 59. Ante a essa constatação teórica, poder-se-ia até defender a tese de que a iniciativa da lei destinada a dispor sobre a elaboração das leis deveria ser reservada ao Poder Legislativo, exegese coerente com a competência que é reservada às Casas Legislativas, cujo zelo é, também, mandamento literal da Constituição de 1988.¹⁶⁴ Contudo, não foi isso que ocorreu com as Leis Complementares nº 95/1998 e 107/2001, ambas destinadas a dispor sobre a “elaboração das leis”. Nesses dois casos, o projeto de lei complementar teve iniciativa presidencial e foi elaborado pelo Executivo. Em razão desse histórico, parece que a recente tradição legislativa brasileira assentou o entendimento de que a iniciativa de lei complementar destinada a dispor sobre “elaboração, redação, alteração e consolidação das leis” está em esfera concorrente e, portanto, pode ser comandada pelo Poder Executivo. Este ponto é relevante para as análises subseqüentes, que estarão contidas neste trabalho.

Finalmente, como acima foi visto, vale ressaltar que todas as mazelas já elencadas com relação à tramitação das leis, também atingem a tramitação da resolução e do decreto legislativo, incluindo a prejudicial submissão do processo de criação dessas espécies normativas ao fenômeno do *emendismo*,¹⁶⁵ que impele os protagonistas da atividade parlamentar a desenvolverem, até o limite da compreensão ou inteligibilidade, os ajustes entabulados em amplas negociações políticas.

¹⁶³É o que diz literalmente o inciso III do artigo 51 e o inciso XII do artigo 52.

¹⁶⁴Conforme o inciso XI do artigo 49, é da competência exclusiva do Congresso Nacional “zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes.”

¹⁶⁵Cf. adiante.

O “Emendismo”

Outro ponto absolutamente essencial para compreensão da crise da lei, portanto, é a dinâmica de apresentação de emendas. Se pelo aspecto material o parlamentar acaba sendo cerceado na apresentação de novos projetos de lei, a liberdade no encaminhamento de emendas é quase ilimitada. Na verdade, dentro da temática do processo legislativo, essa é uma discussão bastante rica, qual seja, a da possibilidade de qualquer parlamentar, individualmente, apresentar emendas a projetos cuja iniciativa é exclusiva do Presidente da República.

A emenda tem natureza de proposição acessória a uma proposição principal.¹⁶⁶ Se é assim, quem não tem a iniciativa de propor a matéria principal, não poderia, pela lógica, modificá-la. Só que não é assim na atual realidade legislativa brasileira.

O entendimento de que os congressistas não poderiam, via emenda, alterar projeto de iniciativa reservada ao Presidente da República já foi acolhido pelo Supremo Tribunal Federal durante a vigência da Carta de 1946.¹⁶⁷ No entanto, ao longo da evolução do constitucionalismo pátrio, a interpretação do instituto da reserva de iniciativa passou a ser mais condescendente com os membros dos Parlamentos, o que, por sinal, é bastante razoável em face da razão precípua de ser do Poder Legislativo. Assim, consolidou-se o entendimento pelo qual o instituto da “iniciativa reservada” destina-se tão somente ao controle, por parte do detentor dessa reserva, da oportunidade de propor, ou seja, destina-se ao controle do momento em que será iniciado o processo que poderá culminar na criação de determinada lei. Por essa linha interpretativa, a reserva de iniciativa não poderia contaminar o

¹⁶⁶Artigo 118 *caput* e inciso I, letras *a* a *e* do artigo 138 do Regimento da Câmara dos Deputados.

¹⁶⁷Sobre essa questão, REGIS DE OLIVEIRA lembra a decisão unânime do plenário do STF proferida em 16 de junho de 1952, que julgou a Reclamação nº 164/SC, tendo sido relator o Ministro Mário Guimarães, *Processo legislativo: contribuição ao debate*, cit., p. 65.

direito do Poder Legislativo em modificar a propositura, mesmo que de iniciativa reservada.¹⁶⁸

Atualmente o Supremo Tribunal Federal garante a liberdade parlamentar de apresentação de emendas a projetos de iniciativa reservada. A respeito, vale transcrever parte do relatório do Ministro CELSO DE MELLO, em Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 865/MA: “*O poder de emendar, que não constitui derivação do poder de iniciar o processo de formação das leis, é prerrogativa deferida aos parlamentares que se sujeitam, quanto ao seu exercício, apenas às restrições impostas, em ‘numerus clausus’, pela Constituição Federal.*”¹⁶⁹

Essas restrições a que se refere o eminente Ministro estão retratadas no artigo 63 da Constituição Federal, pelo qual, nos projetos de iniciativa exclusiva do Presidente da República, não serão admitidas emendas que gerem aumento de despesas. No entanto, mesmo essa limitação não atinge os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias e ao orçamento anual, cuja iniciativa é do Presidente da República. Para esses, os parlamentares estão livres para exercer seu direito de modificação, desde que respeitados os parâmetros procedimentais estabelecidos pelo artigo 166 e parágrafos.¹⁷⁰

¹⁶⁸É o que ensina, por exemplo, MICHEL TEMER, para quem: “*O que a Constituição confere ao reservar iniciativa, é a definição do momento em que se deva legislar sobre determinada matéria. O proponente do projeto é o senhor da oportunidade. O mais se passa no interior do Poder Legislativo, no exercício constitucional de sua atividade inovadora da ordem jurídica em nível imediatamente infraconstitucional.*” *Elementos de direito constitucional*, cit., p. 131-132.

¹⁶⁹Diário Oficial do Poder Judiciário em 8 de abril de 1994.

¹⁷⁰Com relação a esse fenômeno, o autor desenvolveu melhor análise em sua monografia intitulada *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*, cit., in verbis: “*não é demais repetir e ressaltar a irresistível pressão que os parlamentares, de modo geral, sofrem de suas bases eleitorais para conseguirem, através de seu trabalho político, garantir investimentos, obras, aumento de despesas e/ou salários do funcionalismo. O exemplo maior e incontestável desse fenômeno é a sempre grande quantidade de emendas apresentadas aos orçamentos estatais. Apenas para ilustrar esse fato, vale dizer que os deputados paulistas apresentaram ao projeto de lei orçamentária do Estado de São Paulo para o ano de 2001 a impressionante soma de 4.791 emendas. Considerando que apenas 93*

Não se irá aprofundar aqui essa interessante temática. Fica, contudo, a sensação da existência de outro paradoxo. Afinal, se por um lado o constituinte reservou determinadas matérias à proposição legislativa exclusiva do chefe do Poder Executivo, por outro lado permitiu aos membros do Poder Legislativo modificar (ou até substituir, via *substitutivos*)¹⁷¹ a matéria que seria de competência legislativa privativa. Sim, porque a limitação expressa no artigo 63 não diz respeito à *matéria*, mas apenas à *consequência* da emenda.

Por agora, o importante é, mais uma vez, ressaltar a liberdade atual que cada um dos cerca de seiscentos congressistas têm de apresentar emendas a qualquer proposição em tramitação nas casas legislativas, mesmo para aquelas cujo poder de iniciativa lhes foi retirado. Evidentemente, se as emendas forem numerosas e muito destoantes entre si, o risco de desfiguração do projeto original é grande. Afinal, como já foi visto, a excessiva liberdade individual de apresentação de emendas leva a um processo de concessões multilaterais, necessário a fim de possibilitar a aprovação de determinado projeto, com sérios riscos à qualidade final da lei.¹⁷²

Quanto às emendas em si, elas podem ser classificadas conforme sua finalidade em: supressivas, com o objetivo de erradicar alguma parte da proposição; aglutinativas, as que resultam da fusão de proposições semelhantes; substitutivas, as que são apresentadas como substituição de parte de outra proposição; modificativas, as que alteram a proposição sem modificá-la em sua substância e aditivas, que ao contrário das supressivas, são as que se acrescentam à proposição.

deputados têm o direito de fazê-lo (excluindo-se o Presidente), chegamos à fantástica média de 51,5 emendas por parlamentar.”

¹⁷¹Na experiência brasileira, é muito comum a apresentação dos chamados “substitutivos” que, na verdade, têm a natureza de uma emenda substitutiva ampliada, que pretende alterar o conjunto da proposição principal, seja em sua substância, seja apenas para aperfeiçoar a técnica legislativa do projeto.

¹⁷²Nas palavras de GICGUEL: “*Le droit d’amendement est inhérent à la fonction parlementaire; son abus, en revanche, finit par la dénaturer.*” La lutte contre l’abus du droit d’Amendement au Sénat, in *Revue du Droit Public*, v. 5, 1997, p. 1.351.

Existe, ainda, a possibilidade de apresentação de subemenda a outra emenda. A subemenda pode ser supressiva, substitutiva ou aditiva.¹⁷³ Há, também, a possibilidade de apresentação de “emendas de redação”,¹⁷⁴ que são formuladas para sanar vício de linguagem ou lapso manifesto do projeto.¹⁷⁵

No estudo da tipologia das emendas, pode-se, ainda, classificá-las como: emendas destinadas à *modificação da substância* e emendas destinadas à *modificação da forma*. JOSÉ AFONSO DA SILVA lembra a previsão de apresentação de emendas destinadas a preservar a boa técnica de redação da lei: “*Emenda modificativa é a que altera proposição sem a modificar substancialmente. Estas são aquelas que denominamos formais. O Regimento não apresenta classificação delas; mas realmente elas comportam distinções segundo o fim visado.*” Assim, dentre as emendas de conteúdo meramente formal, existem as *divisivas* ou *separativas*, que objetivam separar em dois ou mais dispositivos a matéria contida em um só pela proposição principal; as emendas *unitivas*, destinadas à unificação de dispositivos e as emendas *distributivas* que procuram dividir melhor o conjunto da matéria que é objeto de determinada proposição dentre os vários artigos, parágrafos, incisos e demais dispositivos do projeto original.¹⁷⁶

Mas não é apenas pela natureza dos objetivos, pela finalidade ou pela forma que se podem classificar as várias possibilidades de emendas. Há, também, a classificação pelo *momento de apresentação*.

Ao longo da tramitação de determinada proposição legislativa, são várias as oportunidades de apresentação de emendas. Como ensina ANDYARA KLOPSTOCK SPROESSER, via de regra, o oferecimento de

¹⁷³Nas palavras de SPROESSER: “*a emenda à emenda denomina-se subemenda...*”. *Direito parlamentar: processo legislativo*, cit., p. 98.

¹⁷⁴§ 8º do artigo 118 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

¹⁷⁵RUBENS NAMAN RIZEK JUNIOR, *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*, cit.

¹⁷⁶SILVA, José Afonso da. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*, cit., p. 163.

emenda dá-se, “na fase de apresentação, quando a proposição principal estiver em pauta (subfase da fase de apresentação em que o projeto fica à disposição dos parlamentares para conhecimento e apresentação de emendas). Mas também pode ser na fase de instrução, quando a proposição principal está sendo examinada pelas Comissões Técnicas... Finalmente, admite-se a apresentação de emenda ... na fase de deliberação, já em Plenário.”¹⁷⁷

Assim, são vários os momentos em que os parlamentares se articulam para fazer vingar suas emendas. Além da fase própria, quando se inicia a tramitação do projeto original, as emendas podem ser apresentadas durante o processo de instrução, discussão e deliberação em cada uma das comissões temáticas em que a propositura vai analisada e, também, na fase final de deliberação, quando o projeto já se encontra preparado para decisão cabal de todo o colegiado legislativo. É, nesse instante final, que podem ser apresentadas as chamadas *emendas de plenário*, que obrigam a uma nova manifestação das comissões temáticas.

Mas mesmo após a deliberação final de determinado projeto, ainda é possível apresentar *emendas à redação*, admitidas para sanar incorreção de linguagem ou vício de técnica legislativa.¹⁷⁸

Ainda com relação às emendas, pode-se chamar a atenção para outro fato interessante: o poder de propô-las é restrito ao parlamentar ou às comissões dos Parlamentos. O Presidente da República não pode propor emendas, mesmo para os projetos cuja iniciativa é a ele reservada em caráter exclusivo. Como ensina REGIS DE OLIVEIRA: “De regra, os órgãos extraparlamento com capacidade de iniciativa não podem emendar nem a seus próprios projetos.”¹⁷⁹ A exceção, por vias transversas, são as mensagens aditivas, como previsto, por exemplo, no § 5º do artigo 166 da Constituição. O

¹⁷⁷ANDIARA KLOPSTOCK SPROESSER, *Direito parlamentar: processo legislativo*, cit., p. 99.

¹⁷⁸Artigo 120 do Regimento Interno da Câmara e artigos 277 e 323 do Regimento Interno do Senado Federal.

¹⁷⁹*Processo legislativo: contribuição ao debate*, cit., p. 65.

que há de interessante nesse fato diz respeito à temática deste trabalho. Sim, porque com se verá adiante, a propagação desenfreada de emendas parlamentares, especialmente, quando o alvo das emendas é um projeto do Executivo, é uma das grandes inimigas do processo de organização legislativa.

Por ora, fica a convicção de que, ante essas quase infinita combinação de possibilidades de apresentação de emendas, é compreensível que os projetos de lei sofram o que GILMAR FERREIRA MENDES chamou de *emendismo*,¹⁸⁰ com efeitos determinantes para a *crise da lei*.

As Normas Regulamentares

Tanto a Constituição quanto as leis concedem poderes de regulamentação a autoridades estatais ou paraestatais, por meio da publicação de atos normativos, que têm caráter geral. A partir dessa força regulamentadora, são produzidos no Brasil, todos os dias, pela União, Estados e Municípios, milhares de atos normativos, que se apresentam na forma de resoluções, portarias, circulares, enunciados e outras categorias específicas, numa verdadeira avalanche de normas que se somam, se acumulam e se contradizem, tornando a operação do Direito uma tarefa cada dia mais difícil. Nesse universo, merece destaque um tipo normativo que se sobressai, até porque está cada vez mais presente no direcionamento do cotidiano das atividades públicas e privadas. Trata-se do decreto.

Em âmbito federal, o inciso IV do artigo 84 da Constituição estabelece que cabe, privativamente, ao Presidente da República expedir decretos e regulamentos para o fiel cumprimento da Lei. Até aí, o poder regulamentador segue a lógica da vinculação do ato a um instrumento legislativo.¹⁸¹

¹⁸⁰Cf. acima.

¹⁸¹Como ensinam FERREIRA MENDES, MÁRTIRES COELHO e GONET BRANCO, “afigura-se razoável entender que o regulamento autorizado *infra legem* é plenamente

Mas a partir da Emenda Constitucional nº 32/01, foi modificado o inciso VI do artigo 84 que, por sua importância, vale ser repetido: “Art. 84. *Compete privativamente ao Presidente da República: ... VI – dispor, mediante decreto, sobre: a) organização e funcionamento da administração federal, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos; b) extinção de funções ou cargos públicos, quando vagos.*”¹⁸²

É correta a afirmação de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO para quem a Emenda 32 “*é fruto de um compromisso entre o Executivo -obviamente partidário do statu quo - e parlamentares, apoiados pela opinião pública, pleiteando restrições quanto ao poder do Presidente da República de legislar por medida provisória*”¹⁸³. O que pouco se diz, no entanto, é que o grande trunfo da negociação governamental durante o longo período de gestação e das infundáveis disputas políticas que caracterizaram os antecedentes da promulgação da Emenda 32, foi a extensão do poder regulamentador do Presidente via decreto.¹⁸⁴ Essa foi, talvez, uma das mudanças mais significativas havidas no processo de elaboração normativa brasileiro após 1988, mais até do que as limitações materiais, a mudança de procedimento, de prazos e das regras de reedição da medida provisória, tudo conforme novas disposições da Emenda 32.

Abriu-se, portanto, a possibilidade de o Presidente editar decretos cujo objetivo não está vinculado à regulamentação de determinada lei, mas à organização, de forma livre e autônoma, da administração pública. Daí a

compatível com o ordenamento jurídico brasileiro, podendo constituir relevante instrumento de realização de política legislativa, tendo em vista considerações de ordem técnica, econômica, administrativa, etc. Diversamente, a nossa ordem constitucional não se compadece com as autorizações legislativas puras ou incondicionadas, de nítido e inconfundível conteúdo renunciativo.” In Curso de direito constitucional, cit, p. 920.

¹⁸²A redação anterior do inciso VI era a seguinte: “*dispor sobre a organização e o funcionamento da administração federal, na forma da lei.*”

¹⁸³Aspectos do direito constitucional contemporâneo, cit., p. 283.

¹⁸⁴À época da tramitação do Projeto de Emenda Constitucional, o Presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO chegou a fazer apelos públicos pela concessão de uma maior amplitude dos decretos em troca das limitações ao poder de edição de medidas provisórias.

denominação decreto autônomo, que pode ser editado independentemente de autorizações específicas.¹⁸⁵

A Doutrina pátria vem discutindo com intensidade o alcance e as possibilidades do *decreto autônomo*, cuja complexidade justificaria um estudo próprio, inteiramente dedicado a esse tema. Para os fins deste trabalho, importa ressaltar que a produção de decretos, com maior ou menor autonomia,¹⁸⁶ não é feita com maior zelo qualitativo do que a produção de lei pelos parlamentos. As deficiências técnicas e a falta de cuidado quanto à integração do novo diploma ao sistema legal é um denominador comum.

A publicação de decretos e outros regulamentos pelos Governos é intensa, insana e incauta. Nos últimos 18 anos, foram editados cerca de 6.750 decretos, apenas pelo Presidente da República. No mesmo período, no Estado de São Paulo foram editados cerca de 21.000 decretos. Assim, o cidadão que habita o Estado Bandeirante ficou à mercê da saraivada de quase 30.000 decretos num intervalo de apenas 18 anos, ou seja, são mais de 4 decretos por dia, em média, incluindo sábados, domingos e feriados.¹⁸⁷ Evidentemente, esse número refere-se apenas aos decretos, porque são incontáveis as portarias, resoluções, instruções normativas, circulares e demais normas regulamentares editadas diariamente por outro sem número de entes estatais.¹⁸⁸

É evidente que esses números são incompatíveis com a preservação da mínima racionalidade do ordenamento jurídico. Como ensina CELSO BASTOS, “o regulamento é um ato de caráter normativo e, nesse particular, semelhante à lei material. (...) Estes integram a função normativa

¹⁸⁵É o que ensinam GILMAR FERREIRA MENDES e OUTROS, para quem: “A modificação introduzida pela EC nº 32/2001 inaugurou, no sistema constitucional de 1988, o assim chamado ‘decreto autônomo’, isto é, decreto de perfil não regulamentar, cujo fundamento de validade repousa diretamente na Constituição.” – *Curso de direito constitucional*, cit., p. 920.

¹⁸⁶CELSO BASTOS adota a classificação dos regulamentos em três categorias: *autônomos* ou *independentes*; *delegados* ou *autorizados* e *de execução*. – *Curso de direito constitucional*, cit., p. 352.

¹⁸⁷Dados extraídos do Diário Oficial da União e do Diário Oficial do Estado de São Paulo.

¹⁸⁸Ou seja, refere-se a outros atos administrativos emanados de órgãos da Administração.

do Estado, ao lado dos demais atos equiparáveis por seus efeitos às próprias leis. No seu aspecto material, pois, na particularidade do caráter genérico e abstrato de suas disposições, a lei e o regulamento se assemelham.”¹⁸⁹ Assim, ao estudar o caos legislativo brasileiro, não se pode deixar de atentar para essa categoria normativa, que também integra o ordenamento, e cuja aspensão descontrolada na vida social configura fenômeno agravante da *crise da lei*.

Positivção e Ordenamento Jurídico

Nas linhas precedentes foi possível identificar as principais fontes fabricantes da lei e como esse processo de elaboração carece de um sistema que atente para a melhoria da qualidade do produto final. Carece, também, de um método racional para a distribuição da produção legislativa nos espaços do ordenamento jurídico. Vislumbrado, portanto, o cenário da erupção legislativa, necessário será entender melhor como todas essas normas jurídicas produzidas são direcionadas, sedimentadas e localizadas na arquitetura do Direito Positivo.

Com o encerramento da fase complementar do processo legislativo, a norma é promulgada e publicada, passando a integrar o ordenamento positivo e a ter eficácia. É o que CARLOS BLANCO DE MORAIS denominou “*fase integrativa de eficácia*”.¹⁹⁰

Sobre o desabrochar da lei para o mundo da eficácia, é muito bonita a imagem traçada por RUBENS LIMONGI FRANÇA, cuja transcrição é merecida: “*Completado o ciclo de sua elaboração, que começa nas profundezas das necessidades sociais, passa pela mente dos observadores, caminha pelos canais dos poderes competentes, e encontra acabamento na sanção, promulgação e publicação, a lei, à semelhança dos entes do mundo físico, passa a ter uma vida, que se projeta em duas dimensões. Uma dimensão*

¹⁸⁹Curso de direito constitucional, cit., p. 251.

¹⁹⁰Curso de direito constitucional. Coimbra Ed., 2008. t. 1, A Lei e os Actos Normativos no ordenamento jurídico português, p. 423.

no tempo, outra no espaço.”¹⁹¹ Pois é justamente nessas dimensões de *tempo* e *espaço* da eficácia da lei que está localizada a conseqüência maior da positivação da norma que é sua inserção em um *todo legislativo*. É esse *todo* e não a norma em si mesma quem exatamente dará a dimensão da eficácia da norma, no *tempo* e no *espaço*.

O corpo legislativo para o qual a norma será transplantada, por meio de sua positivação, é anterior a ela própria e condicionante de sua validade. Assim como acontece nos transplantes da medicina, a norma pode sofrer a rejeição do corpo que irá recebê-la. Pode, também, mudar o comportamento que dela se esperaria, a partir da inserção dessa partícula isolada no conjunto orgânico das normas jurídicas. A inserção ou encaixe de uma lei nova no organismo jurídico é um processo de metamorfose, de transmutação, de emulsão, de combinação, de mistura... Enfim, a norma positivada deixa de ser proposição individual e passa a ser apenas uma parte de uma estrutura; de um *todo* complexo e sistêmico. É exatamente por isso que, a partir da recepção da Lei pelo ordenamento jurídico, como ensina RUBENS LIMONGI FRANÇA, “*a sua projeção, no tempo e no espaço, pode suscitar dúvidas sobre onde termina o domínio de uma lei e onde começa o de outra...*”¹⁹²

Vale insistir na temática de que a lei não existe isoladamente. É a compreensão firme desse fato que enseja todo o movimento de organização legislativa e de saneamento do ordenamento jurídico. Como será visto adiante, tanto o processo legislativo criador quanto o organizador devem ser balizados pelos objetivos finais da lei, que não são o de gerar efeitos simplesmente, mas gerar efeitos em conjunto com outras leis.

Parece, não obstante, que essa visão não está muito arraigada na cultura política brasileira. Os agentes produtores da norma jurídica tendem,

¹⁹¹*Hermenêutica jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1997. p. 95.

¹⁹²Id. *Ibid.*, p. 96.

como já observado na primeira parte desta monografia, a concentrar o foco da legislação na lei em si, isolada, e não na lei inserida no conjunto. Ao legislarem, esses agentes priorizam a lei esparsa em detrimento do conjunto legislativo, que a cada dia aparece mais poluído e confuso. Parece não haver a firme convicção de que a lei sofre um processo de fagocitose, por algo que lhe é maior e mais importante: o próprio Direito Objetivo, que, nas palavras de MARIA HELENA DINIZ, “*é sempre um conjunto de normas...*”¹⁹³

No momento de sua positivação, a norma passará a integrar um todo orgânico e nunca mais deverá ser analisada isoladamente. Para GOFFREDO TELLES JUNIOR, “*toda norma sempre se inclui dentro de um sistema ético, ou seja, dentro de uma ordenação do comportamento humano. É, sempre, um elemento de um conjunto de mandamentos...*”¹⁹⁴ No caso das normas jurídicas, essas também fazem parte de um sistema ético, o sistema ético-jurídico que coordena o “*dever ser*”. Trata-se, necessariamente, de um complexo de mandamentos interligados, de um conjunto orgânico, sendo que, para a sociedade, o funcionamento de uma célula, de um tecido ou mesmo de um membro é apenas o meio assessório para se atingir o principal, que é o funcionamento do corpo, de forma coesa, para que ele possa cumprir bem a sua razão de existir: garantir a paz social, resolver conflitos e distribuir justiça.

MIGUEL REALE lembra que: “*A teoria do Direito como conjunto sistemático de normas é a concepção dominante entre os juristas...*”¹⁹⁵ e NORBERTO BOBBIO ressalta que “*as normas nunca existem isoladamente, mas sempre em um contexto de normas com relações particulares entre si.*”¹⁹⁶ Independentemente das críticas ou oposições à visão normativista do Direito ou ao suposto reducionismo exacerbado do Direito à norma positiva, independentemente dos méritos ou deméritos dessa ou daquela

¹⁹³ *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 251.

¹⁹⁴ *Iniciação à ciência do direito*, cit., p. 377.

¹⁹⁵ *Filosofia do direito*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 410.

¹⁹⁶ *Teoria do ordenamento jurídico*, cit., p.19.

visão jusfilosófica, cuja análise é irrelevante agora, não há como negar que, de uma forma ou de outra, as normas jurídicas se relacionam num sistema em que umas dependem das outras, seja para descrever condutas, seja para interpretar outras normas, seja para decidir conflitos e aplicar sanções, tudo contido em um mesmo caldeirão de ingredientes formais, materiais ou meramente programáticos.

Imagem muito simples dessa interligação entre normas é a formulada por KELSEN, para quem: “*se um indivíduo cometeu um delito determinado numa norma jurídica geral, um órgão (tribunal), determinado também por uma norma jurídica geral, deve aplicar-lhe, num processo regulado ainda por uma norma geral, uma sanção que se encontra fixada na norma geral primeiramente referida.*”¹⁹⁷ Esse é o movimento espiral, numa sucessão dinâmica de relações e inter-relações normativas que regem a vida em sociedade. É por essa razão que dentre as várias acepções possíveis da palavra Direito, existe aquela para a qual o Direito é o sinônimo de Ordenamento Positivo.

No Brasil, a evolução da positivação do direito tem peculiaridades próprias dos vários percalços institucionais verificados ao longo de sua história. Até a independência, o Poder Legislativo era o de além mar, mas, pela distância e especificidades dessa terra, normas regionais eram editadas por delegação do Rei.

No Brasil colônia, o direito escrito praticamente se limitava às Ordenações do Reino (Afonso, de 1480; Manoelinas, de 1520 e Filipinas, 1603), aos Regimentos de Colônia (editados por Governadores Gerais e Vice-Reis) e, durante o período de Reino Unido: Cartas Régias, Decretos, Alvarás, Cartas de Lei e Leis. Como ensina IVES GANDRA MARTINS FILHO, “*pode-se dizer que o Regimento de 17 de dezembro de 1548 (integrado por 41 artigos e 7 suplementares), com o qual o primeiro Governador-Geral do Brasil chegou*

¹⁹⁷HANS KELSEN, *Teoria pura do direito*. 2ª. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987. p. 249.

à nossa terra para administra-la e promover seu desenvolvimento, foi como que a 'Primeira Constituição Brasileira', organizando, sob o império da lei, a vida na colônia."¹⁹⁸ A partir daí, tem-se quinhentos anos de positivação do direito no Brasil, sempre com uma característica que perseguiu essa evolução toda: a enorme quantidade de normas soltas, dirigidas à regulação dos mais diversos assuntos e editadas sem o devido zelo orgânico.

Durante o período colonial, a ordem jurídica estava calcada no sistema jurisdicional, que prolatava suas decisões baseado numa intrincada teia de regras jurídicas, costumeiras e doutrinárias. O direito era, portanto, revelado pela estrutura judicante, que também era intrincada e conflituosa. Explicando o fenômeno, JOSÉ REINALDO LIMA LOPES lembra que, nessa época, o poder jurisdicional é tripartite, ou seja, *"há os juízes municipais (ordinários, das Câmaras) que ocupam a base do sistema; no topo, o rei conserva sua regalia maior, ou seja, a competência para ouvir apelações e agravos pelos tribunais próprios e superiores. Entre as duas justiças está uma espécie de justiça senhorial dos donatários e governadores."*¹⁹⁹ Com forte inclinação para decidir conforme costumes locais, o direito era desorganizado. As estruturas judicantes regionais viviam em conflito com as estruturas reais, *"pois os letrados e os funcionários reais opunham-se aos juízes ordinários"*.²⁰⁰ Vem a lei portuguesa da *Boa Razão*, em 14 de agosto de 1769, que tentou dar certa ordem interpretativa ao amontoado de preceitos e costumes que serviam de base para os julgamentos, sendo que, *"no Brasil os julgamentos dependeram sempre e em grande parte de tais costumes. Por outro lado, aplicaram-se aqui também muitas regras especiais... Muita fonte foi especial: forais, regimentos, alvarás, avisos que só se aplicaram ao Brasil... A vigência das Ordenações entre nós ligou-se ao fato de a carreira judicial portuguesa ser unificada, como dito, e de a Universidade de Coimbra formar todos os magistrados letrados. Mas*

¹⁹⁸O ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Virtual*, n. 3, p. 2, jul. 1999.

¹⁹⁹JOSÉ REINALDO LIMA LOPES, *O direito na história: lições introdutórias*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002. p. 263.

²⁰⁰Id. *Ibid.*, p. 266.

aqui, dadas as distâncias e o poder das Câmaras, o fato de suas disposições permanecerem formalmente em vigor precisa ser temperado com um grão de sal.”²⁰¹ Para se ter uma idéia dos antecedentes históricos da confusão legislativa, no final da era colonial, apenas entre 1808 e 1822, contam-se aproximadamente 1.150 atos normativos editados no Brasil,²⁰² que eram interpretados conjuntamente com a legislação portuguesa, sem falar da forte influência do Direito Canônico sobre as decisões jurisdicionais.

Note-se, portanto, que a prática forense brasileira nasceu e cresceu num ambiente confuso, de conflito entre jurisdições locais, regionais e reais, que aplicavam o Direito com base na interpretação tendenciosa de regras esparsas. Essa confusão era agravada pela distância e pelo conflito entre as autoridades da colônia e da metrópole e pela variedade de fontes normativas. Parece que o país foi forjado no ambiente de confusão legislativa e nasceu habituando-se a ela. Essa constatação é relevante para compreensão do DNA da cultura legal, que até hoje influencia a forma de tratar o conjunto legislativo vigente.

Com a Independência vem a Carta de 1824, que inovou ao criar um Quarto Poder, o Poder Moderador. A partir daí, passa a existir um sistema de produção legislativa minimamente organizado, cuja tarefa inicial foi dotar a nação de um sistema legal. Surge o Código Criminal de 1830, o Código de Processo Criminal de 1832, o Código Comercial de 1850 e o Regulamento 737 (na forma de Decreto do Ministro da Justiça), que fez o papel de Código de Processo Civil durante o império.

Em 1855, o Governo Imperial firmou contrato com o jurista TEIXEIRA DE FREITAS para a organização de uma *Consolidação das Leis Civis* e, posteriormente, a elaboração de um projeto de Código Civil. Como ensina JOSÉ REINALDO LIMA LOPES: “*Terminada esta primeira tarefa (a*

²⁰¹JOSÉ REINALDO LIMA LOPES, *O direito na história: lições introdutórias*, cit., p. 272.

²⁰²IVES GANDRA MARTINS FILHO, *O ordenamento jurídico brasileiro*, cit.

consolidação), foi ele encarregado de preparar o *Esboço do Código Civil*. Começou, então, a partir de 1858 um trabalho que se sofisticava cada vez mais... A *'Consolidação'* resultaria em 1.333 artigos, e o *'Esboço'* em 4.908!²⁰³ Foi, então, o projeto de Código Civil abandonado pelo Império.

O episódio do *Esboço* de TEIXEIRA DE FREITAS, com seu abandono pelo Império, é emblemático para os propósitos deste trabalho. Por um lado, a dificuldade na construção de um Código Civil fez com que se mantivessem em vigor, durante todo o período imperial, fragmentos legislativos do século XVI e XVII, que inclusive já haviam sido revogados em Portugal, a partir de 1867, com a promulgação do Código Civil português. É interessante observar, no entanto, que, ao submeter toda a legislação civil vigente a um processo de consolidação, TEIXEIRA DE FREITAS produziu um documento que reunia pouco mais de 1.300 preceitos. Porém, ao submeter a mesma legislação a um processo de revisão material, o bloco legislativo civil passou a ser representado por quase 5.000 preceitos. Esse parece ser um fenômeno natural e comum que assola a legislação brasileira desde os tempos do Império. O número de preceitos vai sendo inflado e nunca esvaziado, mormente porque, como já visto na primeira parte deste trabalho, as alterações materiais tem o foco na criação do Direito novo, em detrimento da organização do Direito antigo. Esse parece ser um traço importante de nossa cultura jurídica, uma herança pesada que ajuda a dar ao ordenamento pátrio uma aparência de bola-de-neve, que vai engordando conforme desce as encostas da História.

Voltando à evolução do Direito Objetivo brasileiro, vem a República e, com ela, uma nova ordem jurídica. A transição do sistema normativo vigente no Império para as novas leis que passaram a vigorar no recém-nascido período republicano foi confusa. Como ensina RUBENS LIMONGI FRANÇA quanto à vigência das novas leis: “*Proclamada a*

²⁰³JOSÉ REINALDO LIMA LOPES, *O direito na história: lições introdutórias*, cit., p. 305.

*República, o Decreto nº 572, de 12 de julho de 1890, art. 1º, inaugurou um sistema progressivo complicadíssimo, fator de equívocos e confusões.”*²⁰⁴ A Constituição de 1891, era de forte inspiração positivista e, inspirada na Constituição norte-americana, estabeleceu um regime presidencialista e republicano. Paradoxalmente, com a instalação da República Velha, houve, conforme palavras de CLAUDIO DE CICCIO, um aumento da burocratização da atividade estatal: *“Consolidada a República, haveria sempre uma corrente de monarquistas que a acusaria ora de copiar os Estados Unidos, como Eduardo Prado, ora de preparar gerações de jovens ateus, como Carlos de Laet, ora de acabar com a liberdade, como Joaquim Nabuco... Mas o que talvez mais forte fosse percebido pelo brasileiro médio do início do século XX era a marcha contínua rumo à criação de um aparato burocrático do Estado no Brasil.”*²⁰⁵ Desde então, essa *marcha contínua* rumo à burocratização nunca cessou, atingindo seu ponto culminante com a Constituição de 1988 e o conjunto legislativo enorme que dela se derivou.

Unidade, Completude e Sistematização do Direito

O direito objetivo revela-se como um complexo de normas integradas a uma estrutura sistêmica, que se traduz na forma de um ordenamento completo. Por essa concepção, o sistema legal é um todo, um conjunto, um emaranhado, uma teia de propostas, mandamentos e regras garantidas pelo poder e donde emana o próprio poder. Nesse bloco de normas, em que umas sustentam as outras, estruturado e sistematizado mediante pressupostos lógicos, repleto de inter-relações e interdependências, hierarquias e regras de interpretação e aplicação, convivem as normas de direito material e

²⁰⁴*Hermenêutica jurídica*, cit, p. 99.

²⁰⁵*História do pensamento jurídico e da filosofia do direito*. 3ª. ed. reformulada. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 268.

as de direito formal, de modo que a eficácia de uma é dependente da eficácia de outra.²⁰⁶

Dentro da dimensão *aplicativa* do Direito, há, portanto, relações orgânicas que ligam normas de conduta e normas de sanção, com outras que determinam a forma e o agente aplicador de seus próprios mandamentos, além da definição do processo e meios para seu cumprimento. Quanto à dimensão *criativa* do Direito, estão também, nesse emaranhado sistêmico, as normas que regem a elaboração de outras normas, definindo o processo de criação, modificação, revogação e consolidação do Direito Positivo.

Quanto à dimensão *interpretativa* do Direito, aqui, igualmente, a questão sistêmica se coloca como fundamental. As normas só podem ser interpretadas a partir de uma visão do conjunto normativo e esse é uma verdade relevante para o desenvolvimento de um trabalho que pretende apontar caminhos para a organização legislativa.

O ordenamento jurídico caracteriza-se como um conjunto orgânico maior e muito mais completo do que a soma individual de cada um de seus dispositivos. Sim, porque, além das normas que o compõem, o ordenamento também carrega, em seu âmago, as relações entre as normas, de modo que umas catapultam outras, em movimentos centrípetos característicos dos efeitos sinérgicos próprios das organizações sistêmicas. TERCIO SAMPAIO FERRAZ JR. explica esse fenômeno: “*A validade da norma não é uma qualidade intrínseca, isto é, normas não são válidas em si: dependem do contexto, isto é, dependem da relação da norma com as demais normas do contexto. Tecnicamente: a validade de uma norma depende do ordenamento na qual está inserida.*”²⁰⁷

²⁰⁶Como ensinou HANS KELSEN: “*O Direito material e o Direito formal estão inseparavelmente ligados. Somente na sua ligação orgânica é que lhes constituem o Direito, o qual regula a sua própria criação e aplicação.*” *Teoria pura do direito*, cit., p. 249.

²⁰⁷*Introdução ao estudo do direito*. 1. ed., 2ª. tir. São Paulo: Atlas, 1989.

Nesse conjunto que forma o ordenamento, há também estabelecidos critérios, definições, preâmbulos, exposições de motivos etc. Portanto, o bloco normativo que regula juridicamente uma sociedade envolve, além das normas explicitadas, outros textos explicativos, fundamentadores e motivadores, além do estoque de suas interpretações. Para FERRAZ JR., “ordenamento jurídico é um conjunto de elementos normativos e não-normativos, formando uma estrutura que determina relações entre estes elementos.”²⁰⁸

Assim, pode-se afirmar que o ordenamento jurídico é um sistema complexo e dinâmico, formado por uma estrutura e por um repertório, sendo repertório os elementos que o compõem e estrutura o complexo de relações entre esses elementos (hierarquias etc.).

Num trabalho que pretende estudar as técnicas de organização legislativa, não se pode perder de vista o princípio da plenitude da ordem jurídica positiva, pelo qual o ordenamento jurídico é um bloco unitário, que deve, necessariamente, trazer soluções para todo e qualquer tipo de conflito.

Outra distinção técnica que se impõe é a da diferenciação entre norma e proposição normativa. A primeira, abstrata, torna-se individualizada e adquire aspectos concretos quando aplicada a um caso fático. A segunda menciona a primeira, descrevendo-a justamente para possibilitar sua aplicação isenta. Por essas diferenças conceituais, pode-se afirmar que as normas são válidas ou inválidas, enquanto as proposições que as enunciam são verdadeiras, equivocadas, obscuras, omissas ou mesmo falsas.

Quanto à validade do ordenamento como um todo, ela só é possível se no conjunto normativo estiverem claras as normas organizadoras. Essas, quanto mais bem redigidas e dispostas de forma lógica e coerente, melhor garantem a força e eficácia de todo o sistema.

²⁰⁸ *Introdução ao estudo do direito*, cit.

A coerência dos vários diplomas na sua organização interna, por mais comezinho que possa parecer, é de fundamental importância para a saúde do sistema. Seria recomendável que todos os textos legais seguissem uma mesma estrutura de Códigos, Livros, Títulos, Capítulos, Seções, Artigos, incisos, alíneas, parágrafos etc. Mas isso está longe de ocorrer na realidade brasileira, na qual os esforços pela coerência e homogeneização da redação legal conflitam com a sanha desfigurativa do emendismo político. As recomendações quanto à boa redação das leis serão mais bem analisadas adiante, em tópico dedicado à Legística.

Por enquanto, fica a firme lembrança de que as normas se subordinam umas às outras numa estrutura sistêmica, sendo que a representação mais conhecida dessa estrutura hierárquica organizacional é a de pirâmide, celebrizada pelas lições de KELSEN. Uma norma é válida porque existe uma norma anterior que lhe dá validade e uma outra que dá validade a essa e assim por diante até, no caso da pirâmide, o seu topo, no qual paira um conjunto de normas de hierarquia constitucional.

Apesar de basilares, insistir nessas questões conceituais é importante para os propósitos dessa monografia. As leis não existem isoladamente, mas apenas dentro de um todo orgânico, donde emana sua própria validade e tradução. Um preceito legal isolado não pode ser eficaz e, conseqüentemente, o tratamento muito fracionado do ordenamento jurídico é prejudicial à aplicabilidade do Direito. É nesse ponto que os processos racionalizadores da legislação objetiva surgem como ferramentas a serviço da ordem, do desenvolvimento, da segurança, da justiça e do progresso.

Como ensina NORBERTO BOBBIO, as questões conexas ao estudo do ordenamento jurídico derivam das relações estabelecidas entre as diversas normas que o compõem. São basicamente três questões características que devem ser observadas: a) a questão da *unidade*, pela qual as normas se relacionam dentro da perspectiva de um todo orgânico, em que está definida a

hierarquia entre elas; b) a questão *sistêmica*, para a qual o ordenamento possui a capacidade de solucionar as eventuais *antinomias* jurídicas e c) a questão da *completude*, já que todo ordenamento jurídico, unitário e sistemático, pretende ser completo, à medida que deve apresentar soluções para todas os conflitos a ele submetidos, com fórmulas claras para a resolução de aparentes *lacunas*.²⁰⁹

Assim, em resumo, o ordenamento constituído como sistema evita problemas de conflitos entre as várias normas que o compõem, as quais, bem integradas entre si, formam um todo unitário. É justamente essa *compactação* de preceitos que dá eficácia às normas, as quais, organizadas e mantidas como um sistema unitário e completo, formam um bloco jurídico capaz de apresentar solução para qualquer conflito. A imagem que se pode construir, apesar de vulgar, é a de uma defesa de time de futebol: quanto mais compacta e organizada, menos vulnerável ela será e menor o perigo de ser transpassada (o que resultaria em gol do adversário); por outro lado, quanto mais dispersa, fracionada, vazada e desorganizada for a defesa, menos eficaz e mais sujeita a invasões dos inimigos ela será.

O pressuposto de ser o ordenamento jurídico *um todo unitário, sistêmico e completo* é base de sustentação do modelo jurídico-político vigente nas democracias contemporâneas, cuja ordem e o exercício do poder estão integralmente baseados na eficácia das normas. Essa eficácia, por sua vez, está diretamente relacionada a uma boa saúde do ordenamento jurídico, o que depende de seu constante tratamento, diagnóstico e profilaxia. É nesse contexto que os movimentos de saneamento, racionalização, consolidação e organização do ordenamento jurídico devem se apresentar.

²⁰⁹ *Teoria do ordenamento jurídico*. 6. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1995. p. 34-35.

Integração, Interpretação e Aplicação do Direito

Superada a discussão sobre a necessidade de saneamento da legislação como elemento que contribui para a eficácia da lei, vale desenvolver, também, possíveis efeitos da melhoria na apresentação sistêmica do ordenamento como elemento capaz de contribuir com a melhor interpretação e aplicação do Direito.

Interpretação, integração e aplicação são termos distintos. Interpretação é o exercício de escolha dentre os vários sentidos possíveis que possam ser dados a uma norma. Mesmo quando se atribui à norma adjetivos como “clara” e “precisa”, o que se faz, no fundo, já é um exercício interpretativo. Integração é o exercício de preencher as lacunas da lei, utilizando-se dos elementos fornecidos pelo ordenamento jurídico, aplicando-se o princípio da plenitude do Direito Positivo (completude). Aplicação é o exercício de fazer cumprir as regras jurídicas válidas. O juiz, ao decidir e fazer cumprir sua decisão, está aplicando o direito, legitimado pela sua condição de agente do poder estatal. Assim, para bem aplicar, é necessário recolher, interpretar e integrar os vários mandamentos espalhados pelos diversos diplomas legais vigentes e, portanto, embora sejam termos distintos, “*interpretação*” e “*aplicação*” são movimentos que se sucedem e se relacionam.

A eficiência na aplicação do Direito, por sua vez, tem estreita relação com a eficácia da norma e sua lógica interpretativa e, tudo isso, depende da clareza da lei. Um conjunto normativo confuso, conflituoso, mal sistematizado, irracional, fracionado, disperso, heterogêneo e poluído é inimigo de uma revelação harmônica de mandamentos imperativos, como resultado natural de exercícios interpretativos, que precedem à imposição da norma jurídica. Em outras palavras, a lei confusa gera insegurança interpretativa, o que prejudica a aplicação do Direito.

A doutrina preocupa-se muito, e com razão, com as técnicas interpretativas de lei. Assim, tanto na literatura nacional quanto estrangeira, há inumeráveis tratados doutrinários dedicados à Hermenêutica que, do grego *hermeneúein*, significa interpretar. Aliás, curiosa a origem etimológica do termo. Hermes era filho de Zeus e de Maia, que vivia na terra, era amigo e próximo aos homens e era considerado o intérprete da vontade divina, daí “*hermenêutica*” como a ciência da interpretação. Já o termo “*interpretação*” vem do latim *interpres*, que em Roma era a figura do adivinho, pessoa que conseguia desvendar o futuro por meio da leitura de partes do corpo. O artigo de lei enuncia uma norma que necessariamente deverá ser interpretada para ser aplicada. O magistrado não pode julgar sem antes interpretar o conjunto de normas que regulam a questão. O Juiz tem o poder de decidir em última instância e, para tanto, há um processo interpretativo pelo qual se explica o sentido de alguma coisa, pelo qual se revela o sentido e o alcance de leis escritas.

Há, assim, várias regras e técnicas de interpretação. A *interpretação gramatical* deve ser a primeira interpretação do enunciado da norma. Resultado da leitura da lei escrita e de seu significado semântico e sintático, ela é necessária para dar significado às frases e palavras que enunciam a norma, não só de forma isolada, mas, sobretudo, no contexto em que a norma está inserida. Por aí, nota-se que um texto mal redigido, confuso, gramaticalmente entulhado, ambíguo e de difícil compreensão prejudica a definição do que ele prenuncia. Mas também por conta da interpretação gramatical, inserir norma em contexto errado gera bastante confusão interpretativa.²¹⁰

A interpretação lógica é utilizada para traduzir a inteligência da lei enquanto a *Interpretação Sistemática* busca o sentido e alcance das

²¹⁰Há um tema dedicado à análise dos textos legislativos e jurídicos do ponto de vista semiótico. Trata-se da “*semiótica jurídica*”, disciplina de doutrina rica, mas cujo detalhamento agora não vem ao caso.

expressões normativas, considerando-as em função de outras expressões contidas no ordenamento. Nesse aspecto, vê-se que a padronização da linguagem legislativa é altamente recomendável para facilitar a interpretação das proposições. Todos os textos legais que compõem o sistema jurídico deveriam ser redigidos dentro de um mesmo padrão, fazendo uso das mesmas terminologias e conceitos. A diferença de estilos entre os vários textos legais inseridos no ordenamento jurídico tende a confundir o intérprete e prejudicar a boa aplicação do Direito.²¹¹

A interpretação teleológica (*telos* = fim) leva em conta que as atitudes humanas estão sempre ligadas a valores e a finalidades. O homem busca alcançar fins e a lei, como produto do homem, também é elaborada com base em valores, buscando finalidades. Por essa técnica interpretativa, a questão que se coloca ao intérprete é a de qual seria a finalidade de determinada norma jurídica? Evidentemente, as normas descritas no Código de Defesa do Consumidor, por exemplo, deveriam ter como finalidade a proteção do consumidor e assim por diante. Percebe-se, portanto, que para os fins de interpretação da norma, o conjunto ou *pacote* normativo em que ela está inserida faz muita diferença. Também é por essa razão que a organização lógica do ordenamento jurídico surge como fundamental para a clareza interpretativa da Lei. Sim, porque um artigo fora do contexto de um diploma legal confunde os operadores do Direito e prejudica sua aplicação.

Há, também, as técnicas de interpretação histórica e evolutiva, em que se verificam os antecedentes da norma e em que condições histórico-culturais a norma foi elaborada. Busca-se, por aí, determinar qual seria a justificativa da norma na época de sua criação e quais necessidades sociais foram levadas em conta no momento em que determinada norma foi concebida.

²¹¹ Esforços, nesse sentido, conforme será visto adiante, foram introduzidos pela Lei Complementar nº 95/98, alterada pela Lei Complementar nº 107/01. Essas leis, além de indicar técnicas de redação do texto legislativo, procuraram normatizar a forma de se organizarem os preceitos e padronizar a divisão de um texto legal em fragmentos ou partes.

É nesse sentido que seria muito saudável a padronização de informações básicas que deveriam preceder todos os textos legais na forma de exposição de motivos. Com relação ao preâmbulo da lei, também seria altamente recomendável a homogeneização de estilos, mas isso não ocorre na realidade brasileira. Há leis que são precedidas por verdadeiros tratados doutrinários, outras não são precedidas por nada, outras, ainda, por discursos de ordem político-demagógica. Essa heterogeneidade dos textos preambulares dificulta a compreensão do contexto em que a lei foi planejada e criada, constituindo, também, um elemento prejudicial à interpretação, integração e aplicação das Leis.

Como foi objeto do tópico anterior, a norma deve ser analisada dentro de um sistema normativo e não isoladamente. O Direito aplica-se ao contexto e as leis particulares devem estar em consonância com o conjunto da legislação. Como efeito ou consequência da interpretação de uma norma jurídica, o julgador pode chegar aos seguintes resultados interpretativos: a) declarativo ou especificador, quando o texto legal expressa exatamente o espírito da norma; b) restritivo, quando o texto da lei é mais amplo do que deveria ser, sendo que, nesses casos, o intérprete restringe o alcance da expressão literal da norma; c) extensivo, ao contrário, é o resultado interpretativo que se espera quando o texto da lei é menos amplo do que deveria ser, sendo que o intérprete, nestes casos, utiliza-se de princípios, analogias e de outras fontes do direito para ampliar o alcance do texto legal.

Quanto mais imprecisa for a descrição das normas jurídicas, quanto mais ambíguo for o texto legal e quanto mais confuso o conjunto legislativo, maior será a liberdade interpretativa dos destinatários e aplicadores da lei. Mas o Direito Objetivo existe justamente para limitar ao máximo a interpretação daquilo que está na esfera do “*dever ser*”. O embasamento filosófico da construção do Estado de Direito é o da necessidade de limitação do poder pela lei racional. Mas no ambiente de bagunça legislativa, em que a

lei não é de fácil tradução, a *crise da lei* gera a *crise de interpretação*. Em trabalho bastante sofisticado, LENIO LUIZ STRECK alerta para as conseqüências nefastas de um “*relativismo interpretativo*”, *in verbis*: “*Qual seria a validade (ou o sentido) de uma hermenêutica jurídica que admitisse qualquer resposta (dizer qualquer coisa sobre qualquer coisa) ou que admitisse até mesmo múltiplas respostas para um mesmo caso concreto? (...) Isso seria, nada mais, nada menos, do que um retorno ao último princípio epocal da metafísica moderna: a vontade do poder.*”²¹²

Esse medonho cenário, em que múltiplas interpretações jurídicas são trazidas para um mesmo caso concreto, é o cotidiano no Brasil. São infinitos os casos em que uma mesmíssima situação, vivida por cidadãos diferentes, recebe tratamento diferente dos Tribunais. O Direito vem sendo aplicado de forma perigosamente relativa. É “*crise da lei*”, que impele à “*crise de interpretação e aplicação do Direito*”, ambas totalmente associadas à “*crise da atividade judicante*”. Os julgamentos são muito díspares para situações muito semelhantes. Tanto é assim, que, em 2004, foi promulgada a Emenda Constitucional número 45, numa manobra entendida como necessária para amenizar uma espécie de *caos jurídico* derivado da profusão descontrolada de decisões conflitantes embasadas em um mesmo mandamento legal.²¹³ A partir daí, acrescentou-se ao sistema mais um instrumento pelo qual, mesmo que por vias indiretas, o Poder Judiciário ampliou suas possibilidades legislativas. Mas se o Poder Executivo já havia adquirido funções legislativas, a ampliação dessas funções, igualmente, por parte do Poder Judiciário também é elemento

²¹²*Hermenêutica jurídica e(m) crise*. 7. ed. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 20007. p. 350.

²¹³A Emenda Constitucional nº45 de 31 de dezembro de 2004 adicionou à Constituição Federal de 1988 o artigo 103-A, possibilitando ao Supremo Tribunal Federal a edição de súmula “*que a partir de sua publicação na imprensa oficial, terá efeito vinculante em relação aos demais órgãos do Poder Judiciário e à administração pública direta e indireta, nas esferas federal, estadual e municipal...*” O motivo para edição desse tipo de súmula está expresso no parágrafo primeiro, pelo qual ela “*terá por objetivo a validade, a interpretação e a eficácia de normas determinadas, acerca das quais haja controvérsia atual entre órgãos judiciários ou entre esses e a administração pública...*” Trata-se de mais um instrumento pelo qual, mesmo que por vias indiretas ou teoricamente diferentes, o Poder Judiciário passou a legislar.

de potencial confusão. O que os teóricos originais da Separação de Poderes nunca, talvez, tivessem imaginado é que haveria um momento em que todos os Poderes Constituídos competiriam entre si na atividade legiferante. Essa realidade, cada vez mais presente, além de alimentar perigosos conflitos subjacentes entre os Poderes, fomenta a perplexidade daqueles que, no final de tudo, lá na ponta, são os destinatários finais das ordens normativas.

Crise da Lei

Nas lições de MIGUEL REALE: “*As estruturas normativas, que constituem o Direito Objetivo, não são meras formas lógicas vazias, mas formas de uma experiência concreta, cujas linhas dominantes ou essenciais foram abstraídas da realidade social para operar como instrumento de disciplina social, isto é, como modelos jurídicos.*”²¹⁴ Ou segundo GOFFREDO TELLES JUNIOR: “*Uma ordenação normativa é um conjunto articulado de disposições para a orientação do comportamento, segundo o que é tido, dentro de uma comunidade, como bom e mau, conveniente e inconveniente, útil e prejudicial, belo e feio. É, em síntese, um conjunto de mandamentos decorrentes de valores.*”²¹⁵

Partindo-se desse pressuposto, o Direito Positivo deveria ser a tradução objetiva do que *normalmente* se entende como *certo ou errado, lícito ou ilícito*. Assim, a sociedade estrutura relações de poder, permitindo a alguns agentes políticos formularem modelos jurídicos que expressam o “*dever ser*”. Para NORBERTO BOBBIO, “*o que comumente chamamos de Direito é mais uma característica de certos ordenamentos normativos que de certas normas. Se aceitarmos essa tese, o problema da definição do Direito se torna um problema de definição de um ordenamento normativo e, conseqüentemente,*

²¹⁴Lições preliminares de direito. São Paulo: Saraiva, 1996.

²¹⁵Iniciação à ciência do direito. São Paulo: Saraiva, 2001. p. 21.

*diferenciação entre este tipo de ordenamento normativo e um outro, não o de definição de um tipo de normas.”*²¹⁶

Volta-se aqui à questão ética essencial que inspira este trabalho: “*Qual o tipo de ordenamento jurídico que se quer fazer vigorar?*” Quer-se conviver com um sistema legal confuso e desorganizado, que foi sendo construído durante cinco séculos pelos acúmulos atabalhoados de leis esparsas, cuja dificuldade de compreensão ficou a serviço do relativismo interpretativo dos detentores do poder político? Ou aquele claro, preciso, racionalizado, enxuto, saneado, despoluído, padronizado, transparente, amigável, harmônico e verdadeiramente democrático? Se a escolha for pela segunda opção, nessa mesma linha de reflexão, é importante questionar: “*A quem se quer dar a função de organizar as leis?*”

Direito Positivo e soberania são conceitos que se exigem e se completam, afinal, soberano é poder que dita o direito por meio da positivação de normas e esse direito posto só é eficaz porque sua aplicação é garantida por um ente dotado de poder soberano. A lógica teórica basilar que rege a positivação das leis é, portanto, bastante racional e compreensível, mas, no mundo prático, sobretudo, na realidade brasileira, o conjunto de normas vigentes deriva de um processo atabalhado, que está em crise. O resultado desse processo legislativo tumultuado é uma lei (como conjunto de todos os textos legais em vigor) confusa, ambígua, volumosa, tecnicamente deficiente, mal sistematizada e de difícil compreensão, que está em crise. Na base disso tudo, encontram-se práticas eticamente condenáveis do exercício do poder político, o que gera a falta de credibilidade de um Poder Legislativo como tradutor da vontade geral soberana.

Percorrendo todos os caminhos a que uma proposição legislativa é submetida, os projetos ficam vulneráveis a múltiplos ataques especulativos, sujeitos a manobras de grupos interesseiros, que enxergam em cada tramitação

²¹⁶*Teoria do ordenamento jurídico*, cit., p. 28.

legislativa uma oportunidade para *emendismos e negociações de balcão*, tudo em detrimento da análise austera da conveniência meritória de idéias para suprir necessidades sociais. Nesse sentido, já é antigo o alerta de MIGUEL REALE, para quem os projetos de lei podem ficar “*à mercê dos planos ardilosos de obstrução sistemática, mediante os quais minorias disciplinadas têm imposto a sua vontade e os seus caprichos à maioria parlamentar, sobrepondo-se, às vezes, aos interesses do País.*”²¹⁷ GILMAR FERREIRA MENDES vai além ao enfrentar o conflito entre a preservação da boa técnica legística e os movimentos deliberados de desvio do processo legislativo, alertando que: “*A moderna doutrina constitucional ressalta que a utilização de fórmulas obscuras ou criptográficas, motivadas por razões políticas ou de outra ordem contraria princípio básico do Estado de Direito, como o da segurança jurídica e os postulados de clareza e de precisão da norma jurídica.*”²¹⁸ Pois num ambiente de enorme fracionamento na representação política, que se estilhaça em inúmeros grupos heterogêneos, a preservação do poder individual de emenda (numa assembléia bicameral de quase 600 membros) é, como visto, um componente determinante da *crise da lei*.

Além dos vícios e mazelas da estrutura da produção legislativa, o sistema político-eleitoral brasileiro acaba por contaminar o congressista nacional com a irresistível necessidade de fazer algo, seja lá o que for, em termos de iniciativa legislativa, para combater seu complexo de inutilidade. Fora o festival de emendas apresentadas com motivações inconfessáveis, são milhares de projetos de lei apresentados todos os anos, de conteúdo absolutamente anárquico, que só fazem entupir os escaninhos da produção legislativa, tumultuar os debates parlamentares, obstruir as negociações sobre prioridades a serem atacadas e transferir essa espécie de babel parlamentar para

²¹⁷Palestra realizada em 1º de setembro de 1965 na CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Reforma do Poder Legislativo no Brasil*. Seminário sobre a reforma do Poder Legislativo promovido pelo centro de extensão cultural da Universidade de Brasília entre 18 de agosto e 24 de setembro de 1965. Brasília: Câmara dos Deputados, 1966. p. 101.

²¹⁸Questões fundamentais de técnica legislativa. *Ajuris*: Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, v. 18, n. 53, p. 114, nov. 1991.

o ordenamento vigente. Como ensina GILMAR FERREIRA MENDES, “*embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legiferante), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar. É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um regime legal mínimo... As leis hão de ter, pois, um fundamento objetivo, devendo mesmo ser reconhecida a inconstitucionalidade das normas que estabelecem restrições dispensáveis.*”²¹⁹

Não é o que ocorre. A lei brasileira está repleta de desnecessidades, excessos e exageros que geram confusões de toda ordem. Como lembra MARCELO LEONARDO, “*não há como obter do Judiciário a resolução singela dos múltiplos conflitos a ele submetidos com o ordenamento jurídico que temos.*”²²⁰ O resultado da “babel” é o entupimento do Judiciário com processos intermináveis e insolúveis, especialmente por conta do enorme volume e da imprecisão técnica da Lei. Além dos impactos dessa situação na saúde democrática da nação, conforme visto acima, o país ganha um custo extra, o custo exacerbado de solução de conflitos, que reflete diretamente na economia, desenvolvimento e no bem-estar.

Por tudo que foi dito até aqui, fica patente que não só existe uma crise da Lei no Brasil, como suas conseqüências são nefastas para o Estado de Direito. Para combater esse estado de coisas, vale lembrar as lições de GEORGES LANGROD, para quem é necessário harmonizar (ou acomodar) os

²¹⁹GILMAR FERREIRA MENDES Teoria da legislação e controle da constitucionalidade. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm>.

²²⁰A multiplicidade das leis e as dificuldades para os operadores do direito. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003. p. 110.

conflitos legislativos às necessidades da sociedade moderna, sendo que essa acomodação deve partir “*da revisão dos pormenores de ordem técnica; (...) As correções técnicas são tanto institucionais como processuais, sendo a importância dessas últimas cada vez melhor compreendida.*”²²¹

Diante da constatação de sua crise e da necessidade de enfrentá-la tanto institucional como processualmente, os próximos tópicos serão dedicados às técnicas de adequação da lei. Uma delas é a consolidação legislativa, método, como se verá, altamente recomendável para o caso brasileiro. Como apurou IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO: “*Do traçado normativo de nosso ordenamento jurídico de cunho federal descrito e quantificado neste estudo, a variedade de instrumentos normativos (mais de 20 formas), somada à quantidade exorbitante de normas (cerca de 200.000 documentos, dos quais mais de 45.000 em vigor) e à ausência de univocidade da natureza jurídica de instrumentos que recebem o mesmo designativo (decretos de natureza regulamentar e de natureza legislativa), deixa claro que um trabalho de racionalização, consolidação e clarificação do sistema é tarefa que se apresenta de fundamental importância para a melhor compreensão das leis que regem a vida do cidadão brasileiro.*”²²²

Por enquanto, fica a convicção de que o ordenamento jurídico deve ser saneado como mandamento da ordem, do bem-estar, do progresso, da razão, da segurança, da igualdade, da justiça e da democracia. Fica, também, a convicção de que o saneamento do sistema legal vigente é obstaculizado pela ausência de mecanismos a ele exclusivamente dedicados. Há muito pouco esforço nesse sentido, tanto pelos agentes políticos, quanto pela comunidade acadêmica. Como se verá, é difícil sanear o corpo legislativo sem antes estabelecer maneiras muito lógicas de localizar, pontuar e tornar claros os objetivos de cada uma das leis que o compõem. Assim, não há como dissociar

²²¹O processo legislativo na Europa Ocidental, cit., p. 122-123.

²²²O ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Virtual*, n. 3, p. 11, jul. 1999.

os estudos sobre processos organizativos da legislação dos estudos sobre a qualidade da lei.

Para combater a falta de clareza da lei e suas nefastas conseqüências, é necessário avançar nos estudos sobre uma espécie de *atividade legislativa organizadora*. Por enquanto, fica a mensagem de que a lei de má qualidade, originada por um processo eivado de mazelas e, ainda, disposta de forma desorganizada dentro de um complexo normativo enormemente volumoso e fracionado, gera muita insegurança jurídica, além da corrosão de um dos sentimentos mais sagrados para manutenção do ambiente democrático: a credibilidade no Direito e na Justiça.

PARTE III – O PROCESSO LEGISLATIVO ORGANIZADOR

Constatadas as crises, tanto do processo legislativo, quando da lei, é o momento de apontar os caminhos possíveis para o seu enfrentamento. Ao lado da análise de inúmeras questões metajurídicas, sobretudo relacionadas à cultura política como causa da desordem legislativa, os cientistas sociais passaram a intensificar os estudos dedicados à relação entre a qualidade da lei e a eficiência do Direito como instrumento de harmonização da convivência humana e de repressão a conflitos.

Partindo do pressuposto de que o bem-estar, o progresso econômico, a qualidade de vida e o desenvolvimento civilizatório dependem de bases jurídicas seguras e organizadas, o enfrentamento do caos legislativo encontrou, nas teorias dedicadas ao saneamento dos ordenamentos objetivos, um importante aliado.

Organizar o Direito Positivo para torná-lo mais claro, preciso, enxuto, atualizado e racional tem duas dimensões distintas: a) sanear o passado, com o tratamento eficiente do entulho legislativo e b) cuidar do presente, com a adoção de técnicas que sirvam para preservar a qualidade da lei e sua boa integração no sistema legal.

Para cada uma dessas dimensões, há um momento e uma técnica de intervenção das forças políticas legitimadas para a tarefa de legiferar. A chamada Teoria da Legislação volta-se para o enfrentamento dessas questões. Com relação à qualidade da lei, por sua vez, ela depende de vários fatores, dentre eles aqueles afeitos à denominada “legística”, moderna disciplina do Direito, dedicada ao estudo das técnicas de elaboração legislativa. Com relação ao tratamento da legislação passada, sua organização e saneamento, as técnicas de “compilação” ou “consolidação” legislativa vêm se aperfeiçoando mundo afora, sendo possível apontar experiências bastante ricas no Direito Comparado com relação a esse particular.

Nas páginas subseqüentes, esses dois temas serão tratados: “Legística” e “consolidação”, sempre com a perspectiva da aplicação de suas técnicas para o combate do caos legislativo brasileiro.

Ciência da Legislação e sua Utilidade

Como fazer uma boa lei? Esse é o questionamento fundamental que a Teoria da Legislação procura responder.

Como ensina MARTA TAVARES DE ALMEIDA,²²³ uma das grandes autoridades da matéria: *“A partir dos anos 70 do século passado, devido à consciência crítica das deficiências e fragilidades do enquadramento legislativo, iniciou-se em alguns países europeus uma reflexão sistemática e global sobre o procedimento legislativo, (em sentido lato), desde a fase de criação das normas à sua execução, com o objetivo de assegurar a feitura de leis mais aperfeiçoadas.”*²²⁴ Segundo a eminente Professora, os rápidos progressos nessa área conduziram à constituição de uma disciplina autônoma: a Teoria da Legislação, *“que tem como objecto o estudo da lei em todas as suas dimensões, socorrendo-se dos saberes de várias disciplinas: a Filosofia do Direito, o Direito Constitucional, a Ciência Política, a Ciência da Administração, a Economia, a Sociologia, a Metodica Jurídica, a Lingüística. É portanto uma ciência interdisciplinar que tem um objecto claro – o estudo de todo o circuito da produção das normas.”*²²⁵

Na mesma linha, outro expoente do desenvolvimento da Teoria da Legislação, CARLOS BLANCO DE MORAIS explica que: *“Tal como hoje é concebida, a ‘Ciência da Legislação’ constitui um domínio do saber,*

²²³Professora da Universidade Nova de Lisboa, é diretora da “Legislação”, *Cadernos de Ciência da Legislação*.

²²⁴A contribuição da legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA - QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 11 set 2007, Belo Horizonte, p. 2. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/imagens/Marta_Tavares.pdf>.

²²⁵Id., loc. cit.

explorado e partilhado pela ciência jurídica, ciência econômica e ciência política e que deve a sua crescente autonomia à utilidade que concretamente exhibe no processo de feitura das normas jurídicas do tempo presente. Daí que, como domínio científico pautado por um objecto definido e por um complexo estruturado de métodos e técnicas que refletem a sua natureza multidisciplinar, a Ciência da Legislação tenha nascido algures a partir da década de setenta do século XX, sem prejuízo de as primícias relativas à ‘arte’ de legislar no contexto de uma ‘Ciência’ serem muito mais antigas.”²²⁶

Enquanto o Constitucionalismo é disciplina de mais de dois séculos, o desenvolvimento de uma doutrina mais complexa dedicada à concepção, formatação e encaixe da lei no mundo é algo muito recente. Trata-se de uma reação da comunidade acadêmica e política àquilo que MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO apontou como sendo a relação entre a qualidade do projeto (ou proposição) e a qualidade da lei. A respeito, diz o ilustre Professor: *“Ocorre pelo mundo afora uma tomada de consciência de que o valor das leis – valor no sentido de consecução de seus objetivos por elas mirados – não depende exclusivamente do procedimento pelo qual as propostas são apreciadas pelo legislador... É tardia a percepção de que, se leis há que não ‘pegam’, ou seja, não ganham efetividade, ou não produzem os efeitos almejados, às vezes, pelo contrário, possuem efeitos perversos, isto deriva de sua própria estrutura normativa. Por isso, tomou-se consciência da importância da preparação dos projetos, e, também, embora com menos frequência, a aferição de seus resultados, a fim de ser levada a cabo a sua correção ou aprimoramento.”²²⁷*

²²⁶ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 36.

²²⁷ MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO em palestra intitulada “Processo Legislativo: técnicas legislativas e legística”, proferida no Salão Nobre da Câmara Municipal de São Paulo em 17 de novembro de 2008, durante o SEMINÁRIO TÉCNICAS LEGISLATIVAS E O SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO, 17 nov. 2008. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município, 2008.

De grande importância para a “tomada de consciência” da necessidade de se aplicar preceitos da Ciência da Legislação no Brasil foi GILMAR FERREIRA MENDES, que em maio de 2000, quando exercia o cargo de chefe da assessoria jurídica da Presidência da República, publicou artigo na Revista Jurídica Virtual do Palácio do Planalto com o título “*Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade*”. Nesse trabalho, o ilustre constitucionalista, dentre outras questões, chama a atenção para os seguintes pontos: a) a moderna doutrina constitucional impõe ao legislador princípios próprios do Estado de Direito como o da busca pela segurança jurídica e da clareza e precisão da norma; b) em função desses princípios gerais, é vedado ao legislador, na execução de sua função legislativa, a utilização de “*fórmulas obscuras ou criptográficas motivadas por razões políticas*”; c) pela mesmos princípios constitucionais, a competência legislativa impõe responsabilidade ao legislador, não apenas a de atender demandas por novas normas, mas, também, a de “*colmatar lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor*”; d) o poder de legislar passa a ser entendido como um “*dever de legislar*”; e) pela importância da lei, seu caráter geral, abstrato e vinculante, a responsabilidade de legislar é uma experiência complexa,²²⁸ que exige cuidados especiais, estudos, prognósticos e uma coleta variada de informações sobre o objeto que será regulado, pesquisa essa que extrapola as questões jurídicas pois deve incluir “*a análise da repercussão econômica, social e política do ato legislativo*”; f) a formulação apressada de novas normas não pode justificar sua falta de qualidade ou deficiência, mormente quanto a “*incompletude, a incompatibilidade com a sistemática vigente, incongruência, inconstitucionalidade, etc.*”; g) embora esteja presente o princípio da “*universalidade da atividade legislativa*”, pelo qual os Poderes Constituídos, dentro da legalidade, quase não conhecem limites materiais para sua

²²⁸Neste mesmo artigo, para dar ênfase à importância e a grandeza da função legiferante, GILMAR MENDES, em preâmbulo, cita JAHREISS, para quem “*legislar é fazer experiência com o destino humano.*”

competência de editar normas, “o exercício da atividade legislativa está submetido ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas ou iterativas configura abuso do poder de legislar”; g) toda lei deve apresentar um “fundamento objetivo”, devendo ser considerada inconstitucional a lei que estabelecer preceitos dispensáveis. GILMAR MENDES finaliza seu marcante artigo propondo um *checklist*, inspirado em experiências estrangeiras,²²⁹ que tenha como objetivo estabelecer parâmetros que possibilitem uma elaboração mais cuidadosa de projetos de lei ou de regulamentos no âmbito da Administração Pública.

A proposta de se adotar um *checklist* para balizar o início da construção de uma proposição legislativa será adiante analisada ao serem descritas as experiências estrangeiras. Por ora, o que importa observar é a crescente preocupação com a qualidade da lei, cujo zelo se inicia na boa qualidade do projeto que, por sua vez, deve ser precedido de estudos de necessidade, de correspondência (*responsiveness*) e de adequação.²³⁰ Tudo isso é objeto da Ciência da Legislação, campo interdisciplinar, que envolve as várias dimensões do processo complexo de elaboração legislativa, partindo-se da constatação da utilidade da intervenção normativa, passando pelo desenvolvimento da proposta (propositura ou projeto) e pelos estudos de integração da futura lei no ordenamento. A análise científica continua após a vigência da norma e culmina na aferição de sua efetividade, sua utilidade e sua real contribuição para a melhoria da vida cotidiana. O estudo do comportamento da comunidade ou do destinatário da norma perante sua entrada em vigor também é da alçada desse recente ramo das ciências sócio-

²²⁹“Mencione-se, a propósito, o modelo de provas estabelecido pelo Regimento Comum do Ministérios Federais da Alemanha (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO II, art. Parágrafo 23*), que tenta fornecer um elenco de questões básicas que devem ser analisadas no exame da constitucionalidade da proposta legislativa.” GILMAR FERREIRA MENDES. Teoria da legislação e controle da constitucionalidade, cit.

²³⁰Para IVENS JOSÉ THIVES DE CARVALHO, “inserido em ambiente epistemológico adequado, poderá o legislador indicar as regras corretas e justas para a convivência humana.” – A produção normativa e a objetividade. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 7, n. 14, p. 169, abr. 2002.

jurídicas. A Teoria da Legislação, pela natureza de seu objetivo – a promoção da qualidade dos atos normativos – tem um enfoque muito prático. Ela congrega elementos de várias ciências sociais na análise efetiva do fenômeno normativo em meio ao ambiente econômico, político, cultural e social.

A Ciência da Legislação, portanto, tem foco empírico na qualidade da lei. Todas as variáveis que possam concorrer para que uma determinada lei seja útil, forte, efetiva e de boa qualidade estão englobadas no escopo desse jovem campo do conhecimento. Sua aplicação e seu desenvolvimento, nos dias atuais, tornaram-se fundamentais para a manutenção da saúde democrática,²³¹ afinal, como ensina FABIANA DE MENEZES SOARES, outra autoridade brasileira no assunto: *“Uma lei de boa qualidade e que tenha condições de realizar materialmente os fins da república, ao mesmo tempo em que esteja ‘próxima’ não só do operador jurídico, mas também do homem médio, da pessoa comum, estará otimizada a melhor operacionalizar o acesso à justiça.”*²³²

De fato, a lei é tão melhor quanto mais fácil for a sua compreensão e tradução pelo “homem comum”. Nesse sentido é a condenação de GILMAR MENDES à *“utilização de fórmulas obscuras ou criptográficas”*. As leis e regulamentos que não obedecem a essa restrição são contrários aos princípios democráticos e devem ser atacadas pelo controle concentrado de constitucionalidade. A lei deve ser econômica, ou seja, evitar preceitos redundantes, prolixos e desnecessários. Como ensina com muita propriedade KILDARE GONÇALVES CARVALHO: *“As normas jurídicas, para que possam atender ao princípio democrático, deverão, como se afirmou, ser dotadas de determinados atributos, quais sejam, precisão ou*

²³¹Prefaciando o livro *Técnica legislativa*, de KILDARE GONÇALVES CARVALHO (4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007), o ex-Secretário Executivo do Ministério da Justiça e atual vice-governador de Minas Gerais, ANTONIO AUGUSTO JUNHO ANASTASIA, afirmou, com razão, que a boa prática de técnica legislativa é *“uma importante forma de garantia do Estado Democrático de Direito em que vivemos.”*

²³²*Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004. p. 21.

determinabilidade, clareza e densidade, objetivando a definição de posições juridicamente protegidas.” E continua o professor, desembargador e ex-procurador-geral do Estado de Minas Gerais: “*A clareza das leis envolve a necessidade de se dosar a linguagem normativa de modo a propiciar o equilíbrio entre linguagem comum e técnica, o que se mostra fundamental para que a lei seja conhecida do povo a fim de que possa ser cumprida.*”²³³

Como se vê, a construção de uma lei deve atender a pelo menos dois princípios próprios da estruturação democrática-representativa: a) estar em consonância com a realidade social (sua incorporação na vida cotidiana) e b) estar em consonância com a realidade normativa (seu encaixe sistêmico no ordenamento vigente).

A exigência de estar a lei sempre em consonância com a realidade jurídica e social dá bem a dimensão necessariamente prática da Ciência da Legislação. Dá, também, a idéia de como essa disciplina envolve elementos de inúmeras outras ciências sociais, incluindo a lingüística, semiótica, história, antropologia, filosofia, sociologia, política, economia, além do conhecimento jurídico. Em essência, compatibilizar a lei de modo que ela se encaixe harmoniosamente, sem traumas, na realidade social e jurídica, não é tarefa fácil. É missão que exige esforço, ciência, *expertise* e cuidados severos. Inserir de forma atabalhoada uma nova norma no mundo real pode gerar efeitos gravemente perversos, seja pela sua incongruência com os costumes sociais que vigoram em dado momento histórico, seja pelos efeitos deletérios da potencial confusão jurídica que ela pode ocasionar, sobretudo com a falta de cuidado na sua integração ao sistema legal que também vigora nesse mesmo momento histórico. É necessário, pois, antes de inaugurar a vigência de uma nova lei, desenvolver estudos de como ela será percebida, absorvida e integrada na realidade.

²³³*Técnica legislativa*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 8-9.

A boa qualidade do projeto de lei, portanto, além de técnicas próprias para sua redação, exige inúmeros cuidados quando de sua inserção no mundo real. Esses cuidados teóricos e práticos são abordados pelos vários temas inseridos na Teoria da Legislação.

Importante, também, nessa discussão, é a análise técnica da importância e da utilidade da lei nova. Conforme já analisado nas páginas anteriores²³⁴, a paisagem parlamentar impele à propositura desenfreada de milhares de projetos que, se formalmente apresentam um razoável grau de correção, materialmente são desimportantes ou direcionados para atender interesses menores. Fruto do já mencionado furor político pela apresentação de propostas legislativas com o intuito de marcar posição numa permanente corrida eleitoral, os membros das Casas Parlamentares fazem um uso ampliado de seu direito de iniciativa e, com isso, congestionam as calhas do processo legislativo. Esse fenômeno foi traduzido como a *“tentadora facilidade de legislar”*, expressão utilizada por GABRIEL DEZEN JUNIOR²³⁵, consultor do Senado Federal, que, com propriedade, explica os movimentos reativos (inclusive os da Suprema Corte) à proliferação desenfreada de leis pouco úteis, *in verbis*: *“Não seria abusivo reconhecer a persistência, nos dias atuais, dessa tentadora facilidade de legislar, tanto que só a sua existência justifica o aparecimento e o fôlego, inclusive jurisprudencial, no Supremo Tribunal Federal, da teoria do princípio da proporcionalidade, tentativa direta de contenção da produção legislativa a partir: a) do reconhecimento da necessidade efetiva de normatização do tema; b) da adequação do tipo*

²³⁴Cf. Parte II do presente trabalho.

²³⁵Esse autor faz referência às lições de SEABRA FAGUNDES, crítico da proliferação de normas como solução para as angústias sociais, como se os problemas da coletividade pudessem ser resolvidos com a simples edição de novas leis e, para quem, o antigo decreto-lei gerava uma *“tentadora facilidade de legislar”* - In ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*, cit., p. 41.

*normativo escolhido aos fins pretendidos; e c) da preservação do princípio da mínima ingerência pública nas esferas de atividade privada.”*²³⁶

Muitas das proposições apresentadas no Congresso Nacional brasileiro (idem para as Assembléias Legislativas Estaduais e para as Câmaras de Vereadores) não resistiriam a uma análise grosseira de *custo-benefício*, sobretudo quando no lado do *custo*, deve-se incluir o abarrotamento do acervo legal da nação com mais uma norma desimportante e a contribuição disso para a *confusão jurídica*. É aí que entra a necessidade de estudos técnicos, embasados por uma doutrina cientificamente desenvolvida, que proceda à análise objetiva da necessidade ou da utilidade (ou até do *custo-benefício*) do projeto e essa análise deve ter a força de transcender a vontade (ou a vaidade) política do autor da idéia legislativa.

Em função da crise da lei e do processo legislativo²³⁷, passou a ser tolerada pelos meios intelectuais a afirmação peremptória de que uma lei tem potencial muito mais para atrapalhar do que para ajudar. Em outros tempos, esse tipo de afirmação poderia ser alvo da patrulha ideológica daqueles que se apegam ao classicismo doutrinário para considerar, numa visão dogmática turva, que é sempre boa a lei derivada do debate livre e democrático travado no seio dos Parlamentos pelos representantes do povo. Não é assim. Um bom processo formal não garante a feitura de uma boa lei.

Há leis que, por deficiência técnica em seu processo de concepção, mais atrapalham do que ajudam. Apesar de vulgar e pouco científica essa afirmação, existe um fato incontroverso: é cada vez maior o sentimento de repulsa às leis ruins, que impulsiona o desenvolvimento da Ciência da Legislação, como instrumento de reação à multiplicação de normas que trazem custos sem o correspondente benefício para o conjunto da sociedade. É nesse aspecto que a omissão legislativa seria muito bem-vinda.

²³⁶ ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*, cit., p. 41.

²³⁷ Cf. Parte I e Parte II anteriores.

Mais do que isso, é nesse sentido que a ação legislativa irresponsável deveria ser seriamente combatida (e não é). Afinal, *data venia*, como domesticamente se diz, “*muito ajuda o que não atrapalha*”.

Mas deixando a sabedoria popular de lado, cientificamente já ficou comprovado que a falta de controle quanto à utilidade da lei é um grave fator restritivo do desenvolvimento econômico. Nas últimas duas décadas, essa discussão foi travada com muita seriedade no seio da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE.

Em 1995, a OCDE divulgou estudo dedicado à melhoria da qualidade da regulamentação governamental²³⁸ que continha esmerada pesquisa sobre a situação da produção legislativa em diversos países, constatando que o fenômeno da inflação legislativa era grave, sobretudo, em função do diagnóstico da falta de efetividade de boa parte dessa produção normativa. Nesse relatório, a OCDE destacou a importância do combate à proliferação de leis pela via da construção de mecanismos que assegurassem a qualidade da elaboração normativa como meio de incentivo ao desenvolvimento econômico. Nesse trabalho, chegou a recomendar providências a serem adotadas pelos Estados signatários, especialmente com relação ao planejamento e avaliação legislativas a fim de que se restringisse a produção descontrolada de normas desimportantes. Em 1997 e em 2005, a OCDE complementa o trabalho anterior com novas recomendações, especialmente no tocante à repressão, pelos países, às normas desnecessariamente restritivas, sendo que, nessa oportunidade, solidifica-se a doutrina pela qual novos textos legislativos deveriam conter disposições proporcionais à utilidade e finalidade da norma que querem enunciar.²³⁹

²³⁸*Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation* de 1995.

²³⁹Em 1997, um relatório que continha o “*plan for action on regulatory quality and performance*”. Em 2005, o *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*, ambos disponíveis no sítio da OCDE na internet: www.oecd.org.

Nesse movimento de conscientização de que o excesso de normas é um potencial obstáculo à fluidez da economia, o Conselho Europeu, seguindo as recomendações da OCDE, criou, em 2000, um grupo de trabalho que ficou conhecido como “*Grupo Mandelkern*” dedicado a estudar fórmulas para a melhoria da qualidade da produção legislativa tanto da União Europeia quanto de cada um de seus Estados-Membros. No relatório final desse grupo de trabalho, publicado em 2001, concluiu-se, de forma técnica, que a falta da simplificação da legislação está diretamente relacionada a entraves para o desenvolvimento econômico. A lei de qualidade, segundo concluiu o grupo, depois de acurada análise do impacto da confusão jurídica na economia, “*evita que as empresas, os cidadãos e as administrações públicas fiquem submetidas a encargos inúteis*”, melhora a fluidez da economia na medida em que a lei simples e clara evita que a competitividade das empresas “*seja prejudicada por custos acrescidos e distorções de mercado.*”²⁴⁰

Como resumiu bem MARTA TAVARES DE ALMEIDA, o Relatório Mandelkern, cujas propostas foram aprovadas politicamente pela União Europeia, sugere a adoção, pelos Estados-Membros, de um “*programa de melhoria da qualidade dos atos normativos*” segundo sete princípios: a) *necessidade* (consideração da real necessidade de uma norma); b) *proporcionalidade* (equilíbrio entre as vantagens de uma dada legislação e as limitações/obrigações que são impostas aos cidadãos); c) *subsidiariedade* (nível de adoção da legislação, pelo qual a lei deve ser construída o mais próximo possível do cidadão); d) *transparência* (conhecimento da comunidade sobre a preparação da norma e instrumentos que permitam o acesso aos trabalhos preparatórios); e) *responsabilidade* (cuidados e monitoramento com relação aos efeitos da norma); f) *simplicidade* (texto claro, simples e de fácil compreensão) e g) *acessibilidade* (acesso livre do cidadão comum à norma e ao

²⁴⁰RELATÓRIO MANDELKERN - Melhoria da Qualidade Legislativa. Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, 2002. v. 1. [também publicado em *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 29, p. 13, out./dez. 2000].

seu significado). E para a execução do programa de melhoramento da legislação segundo esses sete princípios, foram sugeridos os seguintes planos de ação: a) consulta à sociedade para se diagnosticar melhor suas angústias em função do relacionamento dos cidadãos e das empresas com a lei; b) instrumentos de avaliação de impacto da norma; c) desenvolvimento de programas de simplificação e melhoria do acesso à legislação com revisões periódicas da legislação e d) consolidação da legislação.²⁴¹

Vê-se que pelo Relatório Mandelkern, um dos fundamentais instrumentos de ação para a melhoria da legislação é a consolidação das normas esparsas, para que o conjunto normativo seja saneado, organizado, simplificado e racionalizado. Relatórios similares sobre a qualidade da legislação foram produzidos por várias instituições. Dentre esses, vale citar: Relatório do Conselho de Estado Francês de 1992²⁴², o relatório UNICE (*Union of Industry and Employers' Confederations of Europe*) de 1995²⁴³ e relatório do Grupo Koopmans sobre a qualidade da legislação da Holanda.²⁴⁴

O caso holandês merece destaque pela sua contundência ao relacionar a falta de organização legislativa como um grave entrave para o desenvolvimento econômico. Em artigo de WIM JANSEN²⁴⁵ e WIM VOERMANS²⁴⁶ dedicado à descrição do programa holandês de melhoria da legislação, cuja ementa é: “*Melhorar a competitividade e promover o crescimento econômico através da diminuição dos encargos administrativos com a legislação e da simplificação legislativa*”, essa correlação

²⁴¹ A contribuição da legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas, cit., p. 9.

²⁴² *Rapport public 1992, Etudes et Documents*, n.º. 44, *Considerations générales sur le droit communautaire*, p. 15 e ss.

²⁴³ *Releasing Europe's Potential Through Targeted Regulatory Reform*.

²⁴⁴ Este trabalho de T. Koopmans, ministro da Corte de Justiça da Comunidade Européia e Advogado-Geral da Suprema Corte da Holanda, foi lançado pelo Comitê holandês. Foi intitulado de *The quality of EC legislation - points for consideration and proposals in the spring of 1995*.

²⁴⁵ Vice-Diretor da seção de burocracia legislativa do Ministério da Fazenda da Holanda.

²⁴⁶ Professor de Direito Constitucional da Universidade de Leiden.

(desenvolvimento x simplificação legislativa) fica muito bem demonstrada. Pela lógica dos autores, o acúmulo de normas e regulamentos cria um círculo vicioso que passa a exigir, cada vez mais, dos setores produtivos, encargos administrativos e esforços para municiar as instâncias estatais com inúmeras informações desnecessárias. Pela lucidez da avaliação desses autores, vale a transcrição: *“Naturalmente, o crescente volume de legislação e instituições limita o crescimento econômico e o empreendedorismo, diminuindo assim a competitividade (no caso em apreço) da economia holandesa. De igual forma, coloca problemas de implementação e cumprimento da lei. Com base nesta lógica, a redução dos encargos administrativos restaura não só o empreendedorismo como também a competitividade (o principal objectivo do Governo Holandês). Segundo previsões do Gabinete de Análise da Política Económica, a uma redução de 25% dos encargos administrativos corresponde um crescimento adicional de 1,5% do Produto Interno Bruto holandês. A redução dos encargos administrativos (custo das empresas para entender e seguir as normas) facilita igualmente a implementação e o cumprimento da lei.”*²⁴⁷

Na Holanda, foi desenvolvida uma metodologia para calcular custos administrativos para empresas e para os cidadãos derivados da burocracia legislativa, o *Standard Cost Model ou SCM*²⁴⁸. Esse modelo foi adotado dentro de programa governamental, inspirado pelos relatórios da OCDE, do Banco Mundial e da UE, que busca melhorar a competitividade das empresas holandesas com a redução de até 25% dos custos da atividade

²⁴⁷WIM JANSEN e WIM VOERMANS, Procura e destruição nos Países Baixos: políticas legislativas no combate à burocracia. Tradução para o português de Andréia Crespo. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 44, p. 66, out./dez. 2006.

²⁴⁸Grosso modo, pelo SCM, multiplica-se o tempo gasto com o excesso de burocratização normativa pelo custo dos recursos envolvidos. É obtido um “preço” que, por sua vez, é multiplicado pela frequência de repetição das operações e pela quantidade de agentes econômicos que são obrigados a se submeter ao cumprimento de norma desnecessária. Com esta metodologia, a Holanda passou a monitorar o impacto da falta de racionalização normativa na economia. Está em curso o alargamento da metodologia SCM para incluir encargos desnecessários impostos ao cidadão comum pelo Estado.

econômica com a burocracia estatal. No relato de WIM JANSEN e WIM VOERMANS, alguns dos protagonistas do programa holandês, ficou demonstrado que a diminuição dos custos das empresas com o cumprimento da lei corresponde a sua maior disponibilidade em cumprir bem a legislação, sendo que a simplificação legislativa traz como efeito a fortificação das instituições e o progresso. A respeito do programa de saneamento legislativo holandês: *“Os primeiros resultados obtidos indicam que normas mais simples são também normas mais eficazes, proporcionando estatísticas melhores, melhor qualidade dos serviços públicos, receitas fiscais mais elevadas, etc. (...) Em 2003, quantificou-se o volume total de processos burocráticos relacionados com as empresas: 16,3 bilhões de euros por ano, ou seja, o correspondente a 3,6% do PIB holandês.”*²⁴⁹

Ainda com relação ao reflexo econômico da *lei confusa*, é evidente o impacto da falta de qualidade legislativa nos custos do sistema judicante. Sim, porque se o ordenamento jurídico é extenso, pouco claro e repleto de possibilidades interpretativas, abre-se uma enorme margem de discussão judicial, que dificulta a solução das lides e emperra a atividade judiciária. Os reflexos negativos do “custo” da confusão jurídica na solução de conflitos são inúmeros, por exemplo: a) afasta investimentos privados; b) onera exacerbadamente os cidadãos, empresas e a própria Administração Pública nos intrincados processos judiciais, que demoram anos para serem concluídos e consomem enormes recursos das partes; c) elevam os custos do Poder Judiciário para o orçamento público (milhares de servidores, elevado número de magistrados, órgãos, papéis, imóveis, sessões de julgamento, estoques, tempo, sistemas etc.).²⁵⁰ Finalmente, a insegurança jurídica gerada por um

²⁴⁹WIM JANSEN e WIM VOERMANS, *op. cit.*, p. 67.

²⁵⁰O diagnóstico de que a ineficiência do Poder Judiciário desincentiva fortemente o investimento é antigo e objeto de inúmeros trabalhos de qualidade. Em artigo intitulado “Judiciário eleva Custo Brasil e Inibe Investimentos”, JULIANO BASILE e RUY FABIANO demonstraram, com inúmeros dados reais, que, no mundo globalizado, a rapidez e eficiência na solução dos conflitos pelos tribunais é cada vez mais avaliada na decisão de se investir ou não em determinado país. O trabalho cita o conhecido conceito de “*Law*

Direito confuso faz com que o número de demandas judiciais aumente, não sendo difícil intuir, porque é evidente, que a lei clara e precisa intimidaria a condução dos conflitos para o parecer declaratório e constitutivo das varas judiciais.²⁵¹

Nesse contexto, não seria ousadia afirmar que o esforço público pela racionalização do processo judicial não se limita à reforma do conteúdo da lei processual e à melhoria da estrutura do Poder Judiciário, temas que monopolizam os debates em torno dessa problemática. Pouco se fala sobre a racionalização, simplificação e consolidação do Direito como um todo como forma de desemperrar os escaninhos da magistratura brasileira. Não é conveniente estender aqui essa análise, mas fica, portanto, mais esse elemento para corroborar a importância de se construir um processo austero de organização legislativa, também como instrumento de melhoria da eficiência do Poder Judiciário.

Mas de volta à questão central desse tópico, não é mais possível ater-se meramente ao processo constitucional de elaboração legislativa, em seu aspecto legal e formal, desprezando-se a dimensão praxiológica do fenômeno normativo. Como se viu na primeira parte deste trabalho, os sistemas

Enforcement” como palavra-chave no processo de avaliação dos investimentos externos. “*Law-Enforcement*” é a capacidade de um Estado em fazer cumprir a lei, mantendo as atividades cotidianas balizadas por regras claras. A respeito: “*A morosidade do Judiciário é um dos aspectos que influenciam negativamente a decisão dos investidores externos que pretendem instalar-se no Brasil.*” (*Gazeta Mercantil*, São Paulo, 31 ago. 2008. p. A-20).

²⁵¹Os números relativos à solução judicial de conflitos no Brasil são impressionantes. O país tem índices alarmantes, como a porcentagem anual de “processos julgados” em relação aos “processos distribuídos”, que é de 70%, ou seja, há um *crescimento vegetativo* enorme do número de processos em tramitação, situação que leva, inevitavelmente, ao colapso. Os dados são relativos ao ano de 2003, do relatório do Ministério da Justiça sobre a Reforma do Judiciário, que apresenta uma estimativa dos custos públicos por processo julgado no Brasil de R\$1.848,00 em média. Em 2003, foram julgados no país 12,5 milhões de processos, ou seja, a um custo de aproximadamente R\$23 bilhões para os cofres públicos. Somando a esse número os inestimáveis custos às partes desses 12,5 milhões de processos (cuja metodologia de cálculo daria uma boa tese de ciência econômica), o impacto da solução judicial de conflitos para a economia brasileira corrobora a afirmação de que essa é uma importante componente do chamado “custo Brasil”, que tanto prejudica o desenvolvimento econômico da nação.

democráticos contemporâneos sofrem a constante pressão por alterações legislativas e existem vários mecanismos políticos, administrativos, sociais e econômicos que mantêm esforços permanentes para que a legislação seja adaptada. Quando ocorrem incidentes que geram comoção na opinião pública, a pressão pela alteração legislativa é quase irresistível, sendo que esses movimentos atabalhoados de produção de normas muitas vezes geram encargos elevados para os agentes econômicos e para os cidadãos, sendo que as respostas pouco refletidas, de curto prazo, visando atender clamores da mídia e da opinião pública, normalmente, geram custos sociais a médio e longo prazos, além de agregar mais normas desconexas a um já confuso passivo legislativo.

É nesse ambiente que se insere a crescente preocupação com os métodos de “*avaliação do impacto legislativo*” ou no inglês “*RIA – Regulatory Impact Assessment*.” Trata-se de item essencial da chamada “*Better Regulation*” que, como se verá, é um programa de abrangência global inaugurado pelo Conselho Europeu por inspiração, dentre outras fontes, dos estudos da OCDE²⁵² sobre o impacto negativo da falta de racionalização legislativa.

Segundo LUZIUS MADER²⁵³, a avaliação da legislação pode ser tanto prospectiva como retrospectiva e é um elemento indispensável para garantir a qualidade da lei ao cabo do processo legislativo. É fundamental, também, para elucidar a relação entre a intenção do legislador e o resultado da lei, afinal, se o processo de criação de uma nova legislação não passar por um método de avaliação de resultados tecnicamente razoável, os efeitos da lei podem ser muito diferentes daquele imaginado pelo seu autor. Nesse caso, o resultado do exercício legiferante é trágico, já que o legislador, após a entrada em vigor de sua criação, perde o controle sobre as conseqüências daquilo que

²⁵²Como o *Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>>.

²⁵³Vice-Diretor do Ministério da Justiça suíço, professor no Instituto de Altos-Estudos em Administração Pública (IDHEAP) de Lausanne, é outro expoente no desenvolvimento de doutrinas sobre a teoria da legislação.

criou, deixando para outras instituições a difícil tarefa de rearranjar as eventuais instabilidades geradas pela norma mal planejada. Para LUZIUS MADER, a chamada “*evaluation*” “*não é uma panacéia*” e também é muito mais do que uma ferramenta tecnocrática.²⁵⁴ Continua o professor do IDHEAP suíço: “*Do ponto de vista jurídico, a melhora de nosso conhecimento sobre os efeitos das ações legislativas devem dar um novo senso e uma nova importância para o Direito em geral ou para os princípios constitucionais, tais como o princípio da igualdade perante a lei, a proteção contra arbitrariedades e, em particular, o princípio da proporcionalidade. Neste sentido, ela (evaluation) contribui também para a evolução de tradicionais conceitos e o desenvolvimento de uma teoria da legislação. Finalmente, não se pode subestimar a dimensão política da avaliação. Ela fortalece a responsabilidade do legislador para com os resultados de suas decisões e, portanto, melhora o funcionamento democrático das instituições políticas.*”²⁵⁵

Nesse sentido, o desenvolvimento de metodologias para a avaliação do impacto da lei no cotidiano socioeconômico é algo necessário. Falta, especialmente no Brasil, a cultura da “*avaliação do impacto legislativo*”. Não há, no país, ferramentas institucionalmente consagradas capazes de executar, durante o processo de feitura da lei, uma correta medição do impacto da nova norma na dinâmica social, considerando-se todas as possíveis variáveis e desdobramentos de sua vigência.

²⁵⁴Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, v. 22, n. 2, p. 130, 2001.

²⁵⁵“*Evaluation is not a panacea... Reasonably practiced, however, evaluation is more than a technocratic tool. From a legal or juridical point of view, the improvement of our knowledge about the effects of legislative action may give a new sense and a new importance to general legal or constitutional principles such as the principle of equality before the law, the protection against arbitrariness and, in particular, the principle of proportionality. In this sense, it contributes also to the evolution of traditional concepts and to the development of legal theory. Last but not least, we should not underestimate the political dimension of evaluation. It strengthens the legislators responsibility for the result of their decisions and thus improves the democratic functioning of the political institutions.*” Id. Ibid., p. 131.

De forma geral, o Brasil está muito aquém dos países do hemisfério norte no debate sobre a eficácia e regularidade da avaliação de impacto legislativo. Criticando a realidade portuguesa, NUNO GAROUPA e GUILHERME VASCONCELOS VILAÇA, procuram encontrar explicações para o que eles afirmam ser uma deficiência do Estado Português em implantar um “*verdadeiro ou real sistema de RIA*” em Portugal. A respeito: “*Reflectindo e aprendendo com experiências e práticas internacionais, através de documentos da OCDE e EU, e com a experiência derivada de uma bolsa de investigação portuguesa, demonstramos que há, em Portugal, uma enorme distância entre a realidade da avaliação de impacto e o discurso político.*”²⁵⁶ Em que pese a opinião crítica desses ilustres professores da Universidade Nova de Lisboa, o fato é que, na realidade portuguesa, por exemplo, já se ultrapassou a discussão sobre a implantação de um sistema de RIA. Hoje, os portugueses já discutem a eficácia real de um sistema implantado e em pleno funcionamento institucional.²⁵⁷ Aqui, mal se discute a concepção de algo que, no Brasil, sequer se iniciou. Além de lamentável, essa realidade é preocupante e emblemática do caos legislativo brasileiro.

A forma mais simples, prática e imediata para a implantação de algum sistema de avaliação de impacto legislativo é a definição de um *checklist*, a exemplo do contido no programa SIMPLEX português.²⁵⁸ LUÍS DE CARVALHO, representante do Ministro da Presidência na Comissão para Simplificação Legislativa em Portugal²⁵⁹ sugere que toda nova norma seja

²⁵⁶ A prática e o discurso da avaliação legislativa em Portugal. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 44, p. 5, out./dez. 2006.

²⁵⁷ Em Portugal, a Resolução do Conselho de Ministros n.º. 26 de 9 de março de 2001 (disponível em www.cls.gov.pt) criou a Comissão para Simplificação Legislativa, donde derivaram uma série de iniciativas, inclusive com relação às avaliações de impacto. Destaque-se dentre os trabalhos da CSL de Portugal, como se verá adiante, o programa que implantou o SIMPLEX, que dentre as várias inovações desenvolveu um *checklist* ou formulário que procura direcionar a avaliação de impacto da norma.

²⁵⁸ Ainda na realidade portuguesa, destaca-se a Resolução n.º 63/2006 que aprovou o “*Programa Legislar Melhor*”, aplicando ao processo legislativo português técnicas desenvolvidas pela Ciência da Legislação.

²⁵⁹ Sobre a Instituição da Comissão para Simplificação Legislativa, cf. notas anteriores.

submetida a um questionário que deve conter: a) estudo da necessidade (seria necessária a norma para se atingir o que se pretende ou há outros instrumentos administrativos capazes de saciar a necessidade pública sem a edição de nova norma); b) estudo da oportunidade (se estão bem fundamentadas a iniciativa e legitimidade da propositura e se não existem outros projetos ou iniciativas já tramitando que tratem do mesmo assunto ou de assunto correlato); c) estudo quanto a exequibilidade (o impacto da execução da nova regra ante o contexto social, econômico, tecnológico e ambiental, o custo/benefício da norma e se haveria os meios necessários ou suficientes para absorção da nova regra pela comunidade e pelos governos); d) estudo quanto ao mérito (projeção dos efeitos da norma diante das políticas públicas já traçadas, em face do planejamento estatal ou ainda, no caso brasileiro, ante as normas constitucionais programáticas).²⁶⁰

Assim, como se disse no início, legislar não é tarefa simples, tampouco afeita a arroubos, exibicionismos, reações impensadas ou demagogia irresponsável. Nada é mais caro à saúde da Justiça do que um sistema legal de boa qualidade, racional e harmônico. Para que isso possa ser atingido, enquanto está sendo desenhado nas pranchetas do legislador, o projeto de lei deve passar pelo crivo técnico-jurídico (para sua boa integração ao ordenamento positivo) e pelo crivo da técnico-social (para sua boa integração na dinâmica cotidiana). Sem esses cuidados, o projeto não ficará bem concebido e, mesmo que passe pelo crivo político, por meio de sua regular legitimação pelo Poder Legislativo (sua validade formal), terá grandes chances de nascer defeituoso: mais um entulho a estorvar o desenvolvimento.

²⁶⁰Para a boa feitura das leis. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, v. 2, n. 30/31, p. 280, jan./jun. 2002.

A Ciência da Legislação e sua Evolução

Apesar de seu recente desenvolvimento enquanto doutrina consolidada, segundo CARLOS BLANCO DE MORAIS, a Ciência da Legislação chegou ao seu atual grau de maturidade após passar por um processo histórico-evolutivo composto pelas seguintes fases: “1º Período: As primícias iluministas de uma ‘Ciência da Legislação’; 2º Período: a ‘crise da lei’ no Estado Social e o debate sobre a autonomia de uma ‘Ciência da Legislação’; 3º Período: nascimento da ‘Ciência da Legislação’ no contexto terapêutico da ‘crise da lei’; 4º Período: a consolidação da ‘Ciência da Legislação’ como complexo metódico e praxiológico da gestão de programas legislativos.”²⁶¹

Não é difícil intuir que as teorias dedicadas à legislação encontram sua gênese do período iluminista, quando a doutrina da supremacia ou império da lei, como instrumento da razão, igualdade e liberdade, atinge o seu ápice com as vitoriosas revoluções liberais do final do século XVIII. Evidentemente, no ambiente construído pelo período das luzes, em que todo o conhecimento jus-político acabou se baseando na idéia da supremacia da lei, seu processo elaborativo não podia prescindir de cuidados especiais. Ocorre que, como já foi amplamente debatido neste trabalho²⁶², as atenções desse período estavam concentradas no processo legislativo em si, em sua legitimidade e a garantia de ser ele protagonizado por um Poder assembleiado, formado por representantes políticos ou, na acepção de MONTESQUIEU, pelos “representantes da nação”. Tratava-se de uma construção dogmática, de uma lógica que conquistou, de forma radical, os pensadores da época, qual seja: se a lei nasce de um processo legítimo no seio de uma assembléia do povo livre, então, ela é resultado da “vontade geral”, expressa pela razão, e é boa.

²⁶¹ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 38.

²⁶² Cf. “Parte I – Do processo legislativo clássico”.

Mais uma vez, aqui, depara-se com a influência má do classicismo constitucional para as mazelas da lei nos dias de hoje. Tal como visto na primeira parte deste estudo, as bases revolucionárias, ao mesmo tempo em que abominavam a delegação legislativa e qualquer tipo de restrição a direito individual de um representante político emendar ou obstruir projetos de lei, também consolidou a idéia de que basta ser bom o processo para ser boa a lei, o que, evidentemente, não se verifica pela análise empírica dos fatos ao longo da história.

Essa espécie de miopia filosófica ou, nas palavras de CARLOS BLANCO DE MORAIS, de “*cegueira dogmática*”²⁶³, embora tenha dominado a compreensão do processo político no início do constitucionalismo, não foi plenamente compartilhada por alguns dos expoentes da doutrina liberal, cuja análise mais sofisticada já apontava para o fato de ser a lei *melhor* ou *pior* em função do *melhor* ou *pior* preparo de seus autores. Ainda segundo CARLOS BLANCO DE MORAIS: “*Foi GAETANO FILANGERI, na obra ‘Scienza della Legislazione’, o primeiro apóstolo da criação de mecanismos de ‘vigilância técnica’ permanente sobre a legislação produzida.*”²⁶⁴ Pela importância desse marco na evolução da Teoria da Legislação, pede-se licença para transcrever a contextualização feita pelo mestre português em seu livro “Manual de Legística”, *in verbis*: “*FILANGERI era um realista do jus-racionalismo monárquico do período iluminista que considerava os homens tal como eram e não como deveriam ser, tendo a sua obra editada em 1784 sido consultada por Benjamin Franklin, como fonte cognitiva para a elaboração da futura Constituição norte-americana. O autor propunha a instituição do ‘censor de leis’, uma magistratura de natureza consultiva que se deveria ocupar da perfeição dos actos legislativos, evitando a sua ‘corrupção’ e caducidade.*”²⁶⁵

²⁶³Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor, cit., p. 39.

²⁶⁴Id., loc. cit.

²⁶⁵Id. Ibid., p. 40.

A obra do iluminista napolitano, Príncipe de Arianiello,²⁶⁶ merece destaque por seu dote visionário. De fato, a figura do “*censor*”, por ele imaginada, foi, após 200 anos de sua publicação, retomada no final do século XX, com a proliferação, especialmente na Europa, de corpos técnicos dedicados ao saneamento da legislação e padronização dos projetos dentro de normas técnicas pré-sugeridas.

O segundo movimento significativo na evolução da Teoria da Legislação para tornar-se uma ciência autônoma foi, já no pós-guerra, a identificação e o reconhecimento de que a lei estava em crise. Nesse período, o movimento mais estruturado no sentido de se construir uma disciplina dedicada tanto ao estudo das normas em vigor quanto dos projetos de lei teve, novamente, origem na Itália. Como ensina CARLOS BLANCO DE MORAIS: *“Impressionado pela degradação acelerada da legislação italiana à luz do ordenamento de 1947, o Professor MARIO LONGO logrou lançar um repto aos grandes vultos da doutrina italiana no final dos anos cinqüenta, no sentido de se pronunciarem sobre a conveniência da criação de uma disciplina da ‘Ciência da Legislação’, no curso de licenciatura em Direito. (...) MARIO LONGO parte de uma impiedosa análise crítica sobre o estado da legislação em Itália para propor uma terapia.”* Ainda do relato de CARLOS BLANCO DE MORAIS, depreende-se que os estudos do jurista italiano na tentativa de sedimentar uma disciplina autônoma, com elementos de história, jurisprudência, organização legislativa, *lobbying*, técnicas de elaboração de atos normativos e procedimento legislativo, voltada para os efeitos práticos das normas em vigor e dos projetos em tramitação, não cativou o suficiente a comunidade científica na Itália e acabou abandonada. Em que pese o diagnóstico de desorganização legislativa, a proposta inovadora de inauguração, nos cursos jurídicos, de uma cadeira dedicada à qualidade técnica da lei, com a introdução de elementos multidisciplinares, inclusive da

²⁶⁶Biografia extraída do site WIKIMEDIA. Disponível em: <www.wikimedia.org>.

sociologia, não encontrou, no começo dos anos 60, a acolhida da comunidade científica, ao contrário, recebeu severas críticas, inclusive a de que a técnica não poderia suprimir a política. Tanto foi assim que, segundo CARLOS BLANCO DE MORAIS, “LONGO conclui (os seus trabalhos) com uma nota amarga sobre a indiferença que uma tentativa de criação desse curso iria sofrer, bem as resistências que envolveriam a classe política e os que chama ‘destiladores de fórmulas dogmáticas’, que descreve como confinados no seu isolamento e no seu desinteresse perante os efeitos das normas. Ainda assim, remata, uma vez mais com alguma capacidade antecipatória, que a ‘voz da razão’ se faria, tarde ou cedo, sentir.”²⁶⁷

Quinze anos mais tarde, a profecia de MARIO LONGO realizou-se. Fora dos Estados Unidos e Inglaterra, que lidam com a questão de forma particular, não foi na Itália, mas na Alemanha e Suíça, que o terceiro momento da evolução da Teoria da Legislação se processa, com a elevação dos estudos a ela afeitos, antes dispersos e restritos aos debates acadêmicos, à aplicação institucional por instituições estatais. É da experiência Alemã dos *Regimentos Comuns dos Ministérios Federais (Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO II)* e da experiência Suíça das diretrizes de técnicas legislativas, ambas publicadas em 1976,²⁶⁸ que a idéia de avaliação da qualidade da lei ganhou, de forma institucional, um instrumento metodológico elaborado.

A metodologia do GGOII na Alemanha é especialmente marcante porque inspirou o desenvolvimento posterior de metodologias semelhantes mundo afora. Naquele *Regimento Comum* foi estabelecida uma lista que elencava uma série de itens a serem verificados para cada propositura legislativa. Nesse rol predefinido de questões a serem checadas, muitas extrapolavam a mera verificação formal de conformidade da proposta com as regras constitucionais do processo legislativo. Como ensina GILMAR

²⁶⁷ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 43-46.

²⁶⁸ Id. *Ibid.*, p. 47.

FERREIRA MENDES, trata-se de um “*modelo de provas*”, que tenta fornecer um elenco de questões que devem ser analisadas no exame da proposta legislativa.²⁶⁹

Inaugurou-se, a partir daí, a prática institucionalizada da verificação de impacto da norma, cerne da Ciência da Legislação. Nesse particular, mais uma vez é indispensável reproduzir os ensinamentos de CARLOS BLANCO DE MORAIS, para quem “*esboçou-se na Suíça e na Alemanha um particular interesse no estudo, politológico e sociológico, do desenvolvimento real do processo legislativo (ou seja, do modo como é planejada, concebida e elaborada a lei), da formação da decisão política, do modo como os destinatários das leis participam consultivamente na sua feitura e da assistência técnica e científica ao decisor. Emerge neste contexto a noção dinâmica de ‘procedimento legislativo interno’ de recorte político e técnico, sobreponível a um ‘procedimento legislativo externo’, estático e de natureza jurídico-constitucional. E, é em sede do procedimento interno que, no plano dos métodos científicos de assistência ao legislador, despontam os instrumentos metódicos da ‘avaliação substancial do impacto das normas’.*”²⁷⁰

Todo esse movimento culminou na sedimentação definitiva de uma Ciência da Legislação como disciplina autônoma de Direito a partir da década de noventa. Alguns movimentos históricos levaram a um consenso, acadêmico e político, da necessidade de inserirem-se no processo legislativo metodologias inovadoras para o melhor controle da qualidade legislativa, sobretudo em função das demandas por racionalização dos ordenamentos jurídicos e por um maior zelo com relação ao chamado impacto legislativo (necessidade, subsidiaridade, proporcionalidade). Esse movimento recente de consenso internacional sobre a necessidade de se desenvolverem em teoria e de se implantarem na prática técnicas de controle da qualidade da lei é o que

²⁶⁹GILMAR FERREIRA MENDES. Teoria da legislação e controle da constitucionalidade, cit.

²⁷⁰*Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 48.

CARLOS BLANCO DE MORAIS identificou como o quarto período da evolução da Ciência da Legislação.

A tendência pelo incremento do comércio internacional e o fenômeno da globalização são, indubitavelmente, elementos históricos determinantes da aceleração do amadurecimento das doutrinas da legislação. Sim, porque no mundo mais competitivo e globalizado, em que o aspecto econômico do Direito toma uma dimensão mais relevante, o “*custo*” para as empresas (e também para os governos e para os cidadãos) para decifrar e cumprir uma legislação confusa e burocratizada torna-se uma variável importante na equação da competição internacional. Também nesse movimento de globalização, insere-se a tendência pela padronização generalizada de medidas, produtos, sinais visuais, linguagens e, também, do estilo de redação legislativa. Mais do que isso, com o fortalecimento de organizações internacionais, o surgimento de blocos econômicos e com o advento da construção de estruturas assemelhadas a uma confederação, a necessidade de enquadramento das legislações regionais aos tratados multilaterais e a uma normatização supranacional levou a uma espécie de globalização, igualmente, de estilos e técnicas de redação legislativas.²⁷¹

Outro fenômeno que precipitou a sedimentação da Ciência da Legislação foi o da “*inflação legislativa*”. São várias as razões (amplamente debatidas nas últimas décadas) que contribuíram para a aceleração da proliferação das leis, sendo que não vem ao caso, agora, pormenorizar as causas sociais e políticas dessa distensão ou hipertrofia dos sistemas legais. Importante é constatar que a inflação legislativa ocorre em duas dimensões: a) na elevação do número de leis, com a sobreposição sucessiva de vários atos normativos distintos e b) com a ampliação do conteúdo de abrangência de cada

²⁷¹A respeito, vale lembrar as sucessivas recomendações para a construção institucional de organismos dedicados à melhoria da qualidade da lei, como os contidos nos já citados relatórios da OCDE, o relatório da Comissão *Mandelkern* e o “*Better Regulation Action Plan*” da União Européia etc.

uma dessas leis, seja pela dilação da matéria a ser regulada, seja pela reunião, “*de carona*”, de várias matérias em um mesmo texto (fenômeno das “*caudas legislativas*”). O amadurecimento da Teoria da Legislação foi, também, fruto da reação à poluição jurídica derivada da *inflação legislativa*. É o que explica FILIPE FRAÚSTO DA SILVA para quem, em função da proliferação normativa que criticamente caracteriza a generalidade dos sistemas jurídicos da atualidade, foi constatado “*ser essencial a reforma da produção jurídica, tanto no plano da feitura das leis, como no da intervenção sobre o direito constituído.*”²⁷²

Finalmente, não se pode desprezar, como explica CARLOS BLANCO DE MORAIS, a aplicação de novas tecnologias da informação e do aumento na velocidade da cooperação internacional de técnicas legislativas como fator propulsor da sedimentação da Ciência da Legislação.²⁷³ Com relação à aplicação de ferramentas de informática na criação e reorganização das leis, a matéria está tão evoluída hodiernamente que já existe a nascente de um novo ramo do conhecimento: a *Legimática*, cujo conteúdo será objeto de tópico mais adiante.²⁷⁴

Hoje, a qualidade da lei é assunto que interessa. O combate à *confusão legislativa* está arregimentando, mundo afora, cada dia mais simpatizantes. Como afirma VASCO DUARTE DE ALMEIDA, “*a simplificação dos textos legislativos tem estado na ordem do dia das agendas de várias organizações internacionais, das instituições da União Europeia e de*

²⁷²Proliferação legislativa: que hipóteses de superação? *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 7, p. 83, abr./jun. 1993.

²⁷³*Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 53-52.

²⁷⁴Em outubro de 2008, as professoras FABIANA DE MENEZES SOARES, LOUISE MENEGAZ BARROS e NATÁLIA de ASSIS FARAJ publicaram na Revista *Senatus* (Brasília, v. 6, n. 2, p. 18-32, out. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/141095>>) interessante artigo intitulado: *Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa*. De fato, como ensinaram: “*os sistemas de legimática podem operar em vários níveis (sistemas de apoio a decisões, sistemas de documentação).*”, p. 19.

muitos governos e parlamentos nacionais, sem que, no entanto, abundem os ensaios que delimitem com precisão o seu significado e alcance.”²⁷⁵

De fato, como reação à crise da lei e a todos os seus desdobramentos, a procura pelas fórmulas de simplificação do Direito é algo intuitivo. Mais do que isso, a procura pelo saneamento, racionalização e simplificação do ordenamento jurídico, juntamente com a busca de técnicas destinadas a dar maior clareza, inteligibilidade, contundência, compreensão e acessibilidade às normas surgem como formas essenciais de preservação do próprio Direito. Nessa esteira, é interessante a imagem traçada por GUILLAUME DU PUY-MONTBRUN e RAPHAËL LEONETTI, professores da Universidade Paris I (Panthéon-Sorbonne) para quem o Direito é, fundamentalmente, um bem público e o Direito Aceitável é um Direito Acessível e vice-versa. Contrário senso, o Direito não acessível (poluído, confuso, indecifrável) é um Direito não aceito. Portanto, para conservar o Direito, com força, legitimidade e efetividade, fundamental é a preocupação da comunidade jurídica com sua permanente simplificação. A respeito, com vênias para transcrever o texto original: *“La conservation Du droit comme bien public agit donc sur son accessibilité; c’est un travail qui doit s’opérer tout en souplesse, l’appréciation de l’accessibilité d’une règle de droit dépendra nécessairement du destinataire de la règle: savoir juridique et technique de ses usagers. Mais plus la catégorie des destinataires d’une règle est large, plus il sera nécessaire de la présenter d’une manière qui ne nécessite pas de connaissances particulières.*”²⁷⁶

Na realidade brasileira, esse debate está atrasado se comparado a outros países. Isso ficará claro quando adiante serão, resumidamente, apresentadas as iniciativas internacionais de simplificação legislativa. Em

²⁷⁵Formas de simplificação legislativa: elementos para o seu estudo. *Legislação*: cadernos de ciência de legislação, INA, Oeiras, Lisboa, n. 37, p. 5, abr./jun. 2004.

²⁷⁶Droit accessible et droit acceptable: les enjeux constitutionnels de la simplification du droit. *Jurisdiction* n. 1, p. 81, 2008.

Portugal, por exemplo, além da instituição pelo governo do “*Programa Legislar Melhor*”, como lembrou CARLOS BLANCO DE MORAIS, “*quanto às universidades, estas lograram fazer com que docentes seus participassem nestas iniciativas governamentais, tendo igualmente realizados cursos de licenciatura e pós-licenciatura...*”²⁷⁷ Contrário senso, não se vê nas universidades brasileiras um movimento contundente de inserção da teoria da legislação nos programas acadêmicos. Como constatou MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO em recente conferência na Câmara de Vereadores de São Paulo, “*no Brasil, ainda não são numerosos os estudos sobre a disciplina científica da legiferação.*”²⁷⁸ Vale registrar, como exceção, o núcleo de juristas mineiros que vem patrocinando debates em parceria com a Assembléia Legislativa de Minas Gerais, como o Seminário com o tema “*A Consolidação das Leis e o Aperfeiçoamento da Democracia*” ocorrido em junho de 2002 e o “*Congresso Internacional de Legística – Qualidade da Lei e Desenvolvimento*” realizado em setembro de 2007, ambos em Belo Horizonte. Na brochura produzida por esse último congresso mineiro, pode-se encontrar uma indicação bastante didática sobre o objeto do que seria este “*novo ramo do direito*”, *in verbis*: “*a área do conhecimento que se ocupa de como fazer as leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A qualidade da lei é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a acessibilidade, a aplicabilidade e a efetividade da*

²⁷⁷ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 57, obra que o próprio autor, Professor CARLOS BLANCO DE MORAIS, extraiu do “*extenso Relatório sobre o Programa, os Conteúdos e o Método de uma disciplina de ‘Ciência da Legislação e Legística*” que por ele foi submetido, no ano de 2006, a provas públicas para Professor Agregado na Faculdade de Direito de Lisboa (conforme Introdução da mesma obra, *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 21).

²⁷⁸ MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO em palestra intitulada *Processo legislativo: técnicas legislativas e legística*, cit.

norma.”²⁷⁹ É alvissareiro, portanto, o esforço do “*grupo mineiro*” em incutir os temas afeitos à Ciência da Legislação no debate acadêmico brasileiro.²⁸⁰

Nos meios governamentais, o destaque, na realidade brasileira, é para o trabalho que fora desenvolvido por GILMAR FERREIRA MENDES e IVES GANDRA DA SILVA MARTINS, dentre outros, ainda no governo de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, de tentativa de consolidação da legislação brasileira. Em função desse esforço e do disposto no parágrafo primeiro do artigo 59 da Constituição Federal,²⁸¹ foram promulgadas as Leis Complementares n^{os}. 95/98 e 107/2001, bem como o Decreto n^o 4.176/02, que inspirou a criação do “*Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis – GTCL*” instituído na Câmara dos Deputados.²⁸²

Não obstante esses recentíssimos eventos, os esforços da comunidade política e acadêmica no Brasil estão muito aquém do necessário para diminuir o atraso da sedimentação, teórica e prática, das técnicas de elaboração e organização legislativas no país, sobretudo em comparação com Europa, Canadá e Estados Unidos. Como diagnosticou KILDARE GONÇALVES CARVALHO, “*os trabalhos sobre técnica legislativa têm-se apresentado fragmentários, esparsos e desorganizados. Isso se deve talvez ao*

²⁷⁹LEGÍSTICA. O que é legística, p. 1. *Assembléia Legislativa de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/imagens/legistica.pdf>>.

²⁸⁰A Professora FABIANA DE MENEZES SOARES, por exemplo, coordena um “Grupo de Estudos e Pesquisa em Teoria da Legislação”, formado por estudantes da UFMG, e que mantém um sítio na internet. Disponível em: <www.direito.ufmg.br/legistica>.

²⁸¹Com relação à inclusão de referências à matéria na Constituição Federal de 1988, vale reproduzir o registro de MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO em palestra proferida no Auditório da Câmara Municipal de São Paulo no curso promovido pelo CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município, em 17 de novembro de 2008, *in verbis*: “*é de justiça mencionar a contribuição para o equacionamento legal do tema do homem público paulista, JOSÉ HENRIQUE TURNER, que como chefe da Casa Civil do Governo de São Paulo, primeiro, depois como Deputado Federal, muito se bateu pela adoção de normas visando ao aprimoramento da ‘qualidade das leis’. É ele um dos inspiradores, senão o principal de todos, da inclusão no texto constitucional de 1988 do parágrafo único do artigo 59, preceito este que impôs no país o desenvolvimento da legística.*”

²⁸²Cf. GRUPO de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL). Disponível em: <www.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/grupos/gtcl>.

*fato de que a técnica legislativa envolve a necessidade do domínio de múltiplas áreas do conhecimento humano, sem prescindir da especialização no campo jurídico, o que lhe dificulta a sistematização.”*²⁸³

Por tudo isso, está mais do que na hora, portanto, de se estruturarem, nos meios universitários brasileiros, disciplinas dedicadas às técnicas de saúde do ordenamento jurídico, seja com enfoque à contribuição do *direito saneado* ao desenvolvimento econômico, seja com enfoque à contribuição do *direito saneado* ao aperfeiçoamento da democracia, seja com enfoque a ambos, enfim, é importante, para o bem do país, demonstrar que existem técnicas objetivas que devem ser aplicadas no processo de elaboração da lei, que independem da vontade do legislador. É importante criar a cultura de que legislar é atividade que depende da utilização de métodos que transcendem à mera observância das normas constitucionais do processo legislativo. É importante despertar a consciência geral para a necessidade de criação de mecanismos técnico-objetivos (além dos políticos), que possam atestar a boa qualidade da lei. Finalmente, é preciso romper as barreiras do tradicionalismo jurídico e ousar considerar a legislação de má-qualidade inconstitucional (mesmo que legitimada pelas regras regimentais e constitucionais do regular processo legislativo).

A Legística: Ramo da Ciência da Legislação

Como alertou CARLOS BLANCO DE MORAIS, “*existe uma sensível dificuldade em encontrar uma definição comum para a ‘Teoria’ ou ‘Ciência da Legislação’*. Tal parece dever-se à pluralidade de caracterizações doutrinárias existentes e ao modo como as mesmas procuram valorizar um dos ramos ou áreas problemáticas contidas na mesma Ciência, a expensas de outras. A situação descrita demonstra o carácter recente e instável do objecto

²⁸³ KILDARE GONÇALVES CARVALHO, *Técnica legislativa*, cit., p. 2.

e do escopo deste ramo do saber.”²⁸⁴ Tem razão o ilustre professor português, porque são tantas as matérias afeitas a uma mesma doutrina voltada ao estudo da qualidade da lei que, dependendo do enfoque que se quer dar, um ou outro ramo do conhecimento será mais ou menos utilizado. Vale, no entanto, tecer algumas considerações sobre a abrangência dessa nova disciplina.

CARLOS BLANCO DE MORAIS, reunindo os fragmentos da doutrina, mais especialmente os trabalhos de J.J. GOMES CANOTILHO²⁸⁵ e LUZIUS MADER, construiu, de forma bastante elaborada, sua definição de Ciência da Legislação: “*um domínio científico do conhecimento, auxiliar da Ciência Jurídica, cujo objeto radica no estudo praxiologicamente orientado das componentes estática e dinâmica do fenômeno normativo público, tendo por fim a sua compreensão e a identificação de soluções que promovam e garantam a validade e a qualidade dos actos normativos.*”²⁸⁶

De maneira muito menos sofisticada, de toda a pesquisa desenvolvida para a elaboração deste trabalho, fica, conforme já dito acima, que a Ciência da Legislação é o campo do conhecimento que deve procurar responder ao seguinte questionamento ético: *Como fazer uma boa lei?* Para tanto, segundo a doutrina, o seu campo de análise é o *estudo do fenômeno normativo*. Nessa linha, com relação ao *momento*, a Ciência da Legislação abrange a análise dos movimentos anteriores à formação da norma (preparação); os movimentos de elaboração da norma em si (ação) e os movimentos ulteriores à edição da norma (reação). Com relação a esse último movimento (o da análise da reação da sociedade ante a edição de uma nova

²⁸⁴ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 58.

²⁸⁵ O Professor J.J. GOMES CANOTILHO é, também no campo da Ciência da Legislação, um pioneiro da doutrina. Ainda em 1987, quando o assunto era praticamente ignorado pela quase totalidade do meio acadêmico, o ilustre mestre português elaborou e publicou relatório sobre esse campo do conhecimento, concluindo que a “Teoria da Legislação” deveria constituir uma cadeira obrigatória a ser implantada nos cursos de Ciência Jurídico-Política na Universidade de Coimbra. In *Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 1, p. 7-14, abr./jun. 1991.

²⁸⁶ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 59.

norma), incluem-se os movimentos de saneamento e organização da lei vigente, como as técnicas de consolidação.

O essencial, que vale sempre ser repetido, é a concretização do sentimento pelo qual a mera observância das regras do processo legislativo não é suficiente para garantir a qualidade da lei e, portanto, para garantir sua validade no mundo prático.

Em ousado artigo crítico que abordou a gravidade da falta de zelo na elaboração legislativa, intitulado “*Da Qualidade da Legislação ou de como pode o Legislador ser um Fora-da-Lei*”, as juristas do Parlamento português, ANA FRAGA e ANA VARGAS²⁸⁷ relacionam a crescente preocupação europeia em assegurar uma melhor legiferação com o esforço para dar maior credibilidade e legitimidade às instituições políticas.²⁸⁸

Do que se pode extrair dos escritos dessas ilustres estudiosas da ciência legislativa, as soluções para o problema da qualidade da legislação já estão bem indicadas e passam pela construção e adoção de metodologias dedicadas ao seguinte: *a) avaliação da necessidade de legislar* (estudos prévios sobre a decisão legislativa); *b) levantamento do contexto normativo* (estudos sobre o “encaixe” da norma no sistema legal vigente, considerando, inclusive, o contexto normativo internacional); *c) a avaliação prévia do impacto da norma* (estudos sobre a aceitabilidade, proporcionalidade e de relação custo/benefício da lei); *d) acompanhamento da efetividade e eficácia da norma* (estudos que avaliam se a lei gerou os efeitos esperados e se realmente está sendo cumprida); *e) preocupação com a acessibilidade da norma* (estudos sobre a clareza do texto e se a lei foi compreendida e bem recepcionada pelos cidadãos comuns e pelo cotidiano empresarial). Mas as autoras concluem que, apesar

²⁸⁷ANA FRAGA ingressou na Assembléia da República em 1991, representou Portugal no Grupo de Alto Nível para a Qualidade da Legislação (Grupo *Mandelkern*) e integrou a comissão para a Simplificação Legislativa. ANA VARGA ingressou na Assembléia da República em 1991 e desempenha as funções de assessora no Centro de Formação Parlamentar desde 2004.

²⁸⁸Revista Legislação, INA, n. 27, jan./mar. 2000.

dos caminhos já estarem apontados pela *ciência da legislação*, apesar de muitas das técnicas legislativas acima apontadas já estarem reguladas por normas infraconstitucionais por um lado e por princípios constitucionais de outro, os legisladores, de forma indevida, desprezam essas “soluções jurídicas”, com prejuízos, então deliberados, à qualidade da lei. Vale transcrevê-las: “*No entanto, se há grande preocupação com aspectos formais das normas, as outras questões são, com frequência, ignoradas pelo legislador.*”²⁸⁹

Essas “*outras questões*” (decisão legislativa, análise de impacto, integração do texto no ordenamento, subsidiariedade, necessidade, proporcionalidade, efetividade, acessibilidade etc.) estão todas inseridas no escopo da Ciência da Legislação que, como já se viu, abrange conceitos multidisciplinares, porque aborda a questão da qualidade da lei sobre diversos aspectos: sociológico, antropológico, histórico, político (e geopolítico), econômico, jurídico, semiótico e até lingüístico.

Mas no meio dessa profusão de assuntos e valores que estão contidos no cesto de matérias das teorias legislativas, está algo mais concreto, palpável e muito prático, porém, não menos essencial: *a qualidade redacional da lei*.

RODOLFO PAGANO, autor italiano, membro do “*Istituto per La Documentazione e gli Studi Legislativi de Roma*” e outro expoente da doutrina sobre teoria da legislação, escrevendo sobre organização legislativa, destaca, sobre o aspecto da *qualidade redacional do texto legal*, três dimensões indispensáveis: a) de sistema (aspectos relativos à numeração de dispositivos, divisões do texto, separações entre seções, capítulos, títulos, partes, artigos, incisos, alíneas, remissões etc.); b) de linguagem (aspectos morfológicos, gramaticais, sintáticos e semânticos) e c) de relação com outras normas (padronização do sistema e da linguagem em relação a outros textos do

²⁸⁹ANA FRAGA e ANA VARGAS, Da qualidade da legislação ou de como pode o legislador ser um fora-da-lei. . *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 27, p. 67, jan./mar, 2000.

ordenamento e questões de integração, como as relativas a citações e revogações).²⁹⁰

Como se vê, são também vários os aspectos relativos a apenas uma das questões abordadas pela Ciência da Legislação, que é o enfoque na qualidade do texto legislativo ou, como denominado pela doutrina: *Legística*.

Na mesma linha, seguiu CARLOS BLANCO DE MORAIS, para quem “a *Legística constitui o principal ramo da Ciência da Legislação, mas não esgota esta última.*”²⁹¹ Ao situar a *Legística* como ramo da Ciência da Legislação, o professor português construiu, de forma muito engenhosa, uma espécie de organograma deste campo do conhecimento, dividindo-o em três blocos, a saber: 1) a *Teoria da Lei*; 2) a *Teoria da Decisão Pública* e 3) a *Legística*.²⁹²

A *Teoria da Lei* ocupar-se-ia da dogmática jurídica, numa abordagem da estática legislativa, estudando temas como: a) a lei como representação da norma jurídica; b) a aceção da lei; c) as formas possíveis de lei; d) o valor da lei; e) as relações da lei no plano da validade e da eficácia; f) o órgão legiferante e o processo legislativo; g) os procedimentos legislativos; h) a concretização administrativa da lei e i) o estudo e os fatores da crise da lei.²⁹³

A *Teoria da Decisão* seria o ramo, aplicado à Ciência da Legislação, que importaria para a tábua de suas análises elementos da ciência política, da sociologia e de outras ciências para compreender o “*processo interno de concepção legislativa*”²⁹⁴, abrangendo temas como: a) as concepções

²⁹⁰Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 18, p. 28-29, jan./mar. 1997.

²⁹¹*Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 37.

²⁹²Id. *Ibid.*, p. 67.

²⁹³Id. *Ibid.*, p. 67-68.

²⁹⁴Existem inúmeros trabalhos, de excelente qualidade científica, que procuram aplicar elementos também das ciências exatas à análise da decisão político-legislativa. Vale destacar os trabalhos acadêmicos que aplicaram a “*Teoria dos Jogos*” na pesquisa sobre

da decisão legislativa (legislador intervencionista, clausurado ou meramente registral); b) a acepção da decisão legislativa; c) a relação da decisão legislativa com as políticas públicas e programas estatais; d) as condições subjetivas da decisão legislativa, com o estudo dos “perfis psicopolíticos do decisor legislativo” e e) as condições objetivas da decisão legislativa, compreendendo: estudo da composição dos órgãos legislativos, relações de liderança, ações de grupos de interesse, competências, vínculos procedimentais, costumes parlamentares, organização de órgãos de apoio etc.²⁹⁵

Finalmente, a *Legística*, que corresponde em boa parte às matérias afeitas ao método e à técnica legislativa, tem foco na qualidade redacional da lei. A Legística é a parte da Ciência da Legislação que se ocupa de dar concretude, com garantia de qualidade, a todos os movimentos abstratos que envolvem a construção da norma jurídica. Cuida, portanto, da “aparência”, tanto formal, quanto material da lei e de como o “fenômeno normativo” se consubstancia no mundo prático, de como o “imperativo vinculante” se mostra no mundo das relações sociais, econômicas e jurídicas. Na precisa definição de CARLOS BLANCO DE MORAIS é “o ramo da Ciência da Legislação que se ocupa do estudo dos conhecimentos, dos métodos e das técnicas destinados a assegurar, em sede de concepção, elaboração e controlo dos efeitos normativos, a qualidade, validade e praticabilidade do texto e do conteúdo prescritivo da leis.”²⁹⁶

decisão legislativa, como o desenvolvido por CARLOS PEREIRA BERNARDO MUELLER (Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, jun. 2000) e por GEORGE TSEBELIS (Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm>. Ainda sobre a análise do processo de decisão legislativa, vale destacar o trabalho de FERNANDO LIMONGI, “A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos do CEBRAP*, São Paulo, n. 76, nov. 2006).

²⁹⁵ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 68-69.

²⁹⁶ Id. *Ibid.*, p. 70.

A Legística como Instrumento da Organização Legislativa

A boa técnica legislativa, com atenção à forma, à clareza, à sistematização e integração do conteúdo jurídico novo ao contexto normativo passado e presente, somado ao saneamento, organização e consolidação do emaranhado legislativo em vigor é, como se viu, imperioso para a evolução democrática, econômica e civilizatória. A Lei nova pode ser repleta de conceitos, idéias e programas fundamentais para o bem-estar, porém nada disso é eficiente se o instrumento que a positiva for impreciso, ambíguo, confuso ou ambos.

Legislar bem é preocupar-se, também, com a eficácia, exequibilidade, forma, clareza, acessibilidade, integração e perenidade do instrumento que positiva a norma. A técnica legislativa, portanto, não está focada no propósito ou mérito das normas, mas sim na sua transformação em direito posto. A Legística, portanto, surge como ferramenta dedicada à qualidade da elaboração legislativa nos seus aspectos práticos ou, como disse KILDARE CARVALHO, “*trata-se de engenharia social, arquitetura da lei e não de dogmática jurídica.*”²⁹⁷.

É essa preocupação com a técnica, a forma e a arquitetura do ordenamento jurídico que falta, e muito, ao legislador brasileiro. O domínio da Legística e a propagação das técnicas por ela estudadas nos meios acadêmicos, políticos e administrativos são fundamentais para a organização e profilaxia das leis, sendo que o “*estudo da técnica legislativa poderá contribuir para que a concisão a clareza, a simplicidade e a unidade de estilo prevaleçam sobre a prolixidade, a obscuridade, o pernosticismo e a falta de lógica, garantindo a certeza das relações jurídicas e a segurança social, fundamentos do próprio Estado Democrático de Direito.*”²⁹⁸

²⁹⁷ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 3.

²⁹⁸ KILDARE GONÇALVES CARVALHO, *Técnica legislativa*, cit., p. 3.

Partindo-se do pressuposto de que a aplicação prática dos instrumentos descritos pela Legística é uma das boas formas de tratar os males oriundos da *crise do processo legislativo* e da *crise da lei*, é importante, mesmo que de forma sumarizada, analisar as possibilidades legísticas de organização do ordenamento jurídico.

Nesse caminho, não há como deixar de recorrer, novamente, a CARLOS BLANCO DE MORAIS, para quem a Legística pode ser dividida em três domínios a saber: a) *Legística Material*; b) *Legística Formal* e c) *Legística Organizativa*.²⁹⁹

A *Legística material* é afeita aos domínios metódicos e procedimentais internos do processo de elaboração legislativa. Dedicase a garantir a qualidade da lei em sua dimensão de instrumento regulador de relações, ou seja, em seu aspecto material, a Legística deve fornecer os caminhos para que, no processo interno de concepção da lei, seja assegurada a efetividade dos objetivos para os quais ela foi planejada e constituída. Como explica didaticamente BLANCO DE MORAIS, é o domínio da Legística que cuida da “*gestão do conteúdo normativo*” ou, em suas próprias palavras: “A *Legística material* consiste no sistema de acção integrado por um conjunto de métodos e técnicas de gestão do conteúdo normativo e que se propõe assegurar que a concepção da lei observe requisitos de qualidade e de validade que lhe permitam preencher, adequadamente e com eficiência, os objetivos operacionais que presidiram à sua aprovação.”³⁰⁰

As técnicas de Legística material, ainda segundo o Mestre português, seriam aplicadas em dois momentos: a) um a “*título principal ou originário*”, que se operaria na gênese da construção normativa, ou seja, no período político-processual de concepção de um novo ato legislativo; b) outro a “*título derivado*”, que se projetaria na avaliação do desempenho da legislação

²⁹⁹ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 70.

³⁰⁰ Id. *Ibid.*, p. 211.

em vigor perante o que se espera ou do que se deseja da lei, com a conseqüente emissão de um juízo de valor sobre a conveniência de sua alteração, revogação ou subsistência.³⁰¹

Note-se, portanto, que, nos domínios da Legística material, estariam contidos elementos metodológicos construídos para garantir a qualidade da lei em função da avaliação de suficiência ou não do Direito vigente diante dos anseios gerais, legitimamente identificados. Essa avaliação, de forma procedimental e clara, deve revelar se há ou não há (e em que medida) correspondência entre o ato normativo que se quer editar e as políticas públicas definidas, desejadas ou requeridas pela sociedade. Incluem-se, aí, técnicas de identificação das questões relativas à decisão de legislar, ao impulso legislativo (com todas as suas nuances), à legitimidade dos interesses que levam à concepção de um novo ato normativo e a tradução disso tudo em um projeto de lei suficientemente bom para garantir que os desejos de concepção legislativa (claramente identificados) sejam, da melhor forma possível, efetivados.

A *Legística formal*, por outro lado, dedica-se aos domínios técnicos e sistemáticos dedicados a dar qualidade reveladora à proposição legislativa. Partindo-se do pressuposto de que o mandamento normativo é algo abstrato que deve ser revelado, com clareza e precisão, por um instrumento legislativo, a dimensão formal dos domínios legísticos deve se dedicar ao desenvolvimento de técnicas de comunicação do valor da norma, de sua mensagem, de seu propósito, alcance, limites e meios de implementação. Em analogia grosseira, pode-se comparar a idéia da qualidade formal da lei a uma boa fotografia. Para representar bem e com fidelidade uma imagem pelas técnicas da fotografia é preciso, pelo menos, um bom equipamento (fotográfico e de revelação) e um bom fotógrafo. O mesmo ocorre com o texto legal, que para representar bem a idéia normativa, precisa de uma boa estrutura técnica

³⁰¹ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 211.

(que execute os estudos e os levantamentos necessários para subsidiar a redação legislativa) e, sobretudo, precisa de bons redatores. Assim como uma fotografia mal feita e mal revelada não consegue demonstrar a imagem que se quis capturar, impelindo o destinatário da foto a um exercício de interpretação imaginativa que pode distorcer o fato fotografado, um texto legal ruim, turvado, confuso, também não serve para garantir a objetividade da norma.

Mas deixando-se de lado analogias vulgares, é importante ater-se à dimensão formal da legística como instrumento necessário para que se garanta a correta aparência do Direito e um amigável acesso à lei, tudo por meio de uma adequada redação, sistematização e simplificação do texto legal. Como bem definiu CARLOS BLANCO DE MORAIS: “A *Legística formal* consiste na disciplina que estuda a comunicação legislativa, de modo a melhorar a compreensão e identificação da normação legal vigente.”³⁰²

Também, aqui, pode-se descrever dois momentos em que a Legística formal se projeta. A *título principal*, na adoção de técnicas redacionais destinadas a assegurar a simplicidade, clareza, objetividade, certeza, precisão, parcimônia, coerência, acessibilidade e facilidade interpretativa do texto legal que está em processo de criação. A *título complementar*, como ensina BLANCO DE MORAIS: “*numa dinâmica de execução permanente, a concretização de políticas públicas de simplificação reordenadora das leis.*”³⁰³

Nesse aspecto, utilizar técnicas legísticas com o objetivo de tornar o Direito escrito claro, simples, acessível e verdadeiramente objetivo não é uma tarefa que se aplica apenas no momento de criação da norma nova. Ao contrário, organizar o Direito implica um movimento constante de vigilância e assepsia do amontoado de textos legais, a fim de coordená-los e reordená-los

³⁰² *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 70 e 211.

³⁰³ *Id. Ibid.*, p. 211.

racionalmente, eliminando seus excessos, saneando suas contradições, evitando suas redundâncias e dando ordem lógica a todos os seus dispositivos.

Finalmente e bem a propósito para as finalidades deste trabalho, têm-se os domínios da *Legística organizativa*, relacionados à chamada “*governança normativa*”. Essa é a parte dos conhecimentos legísticos dedicada a pesquisar, identificar e analisar as formas possíveis com as quais as instituições estatais atuam na organização legislativa. Com efeito, desde que ficaram constatadas as patologias da *crise da lei* e suas conseqüências nefastas³⁰⁴, as democracias constitucionais iniciaram engenhosos esforços a fim de construir métodos de simplificação legislativa, com a criação de uma verdadeira tecnologia dedicada à “*gestão pública da qualidade dos programas legislativos*”.

Trata-se, portanto, do campo de estudo dos métodos estatais desenvolvidos para dar um tratamento organizativo à legislação. Como explica, com propriedade, CARLOS BLANCO DE MORAIS, “*não é indiferente que os Estados optem por confiar a realização das tarefas positivas de Legística e o respectivo controlo a autoridades, órgãos e serviços auxiliares especializados que operem na órbita de um circuito predefinido (modelos institucionalizados), ou que prefiram, ao invés, atribuir essas actividades aos serviços ordinários da administração, aos gabinetes ministeriais, a comitês interministeriais e a comissões parlamentares (modelos não institucionalizados). A opção por um ou outro paradigma organizativo e funcional depende, freqüentemente, de factores específicos como o sistema político de governo, a localização do epicentro institucional da produção legal, a cultura política de decisão e o perfil e qualidade da administração pública.*”³⁰⁵

Vasculhado o direito comparado, é possível identificar todo um acervo de experiências estatais na tentativa de se construírem metodologias

³⁰⁴ Cf. Parte II, supra.

³⁰⁵ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 212.

dedicadas à organização legislativa. Essa reunião de modelos e experiências, algumas muito simples, outras mais sofisticadas, compõe o objeto de estudo da Legística organizativa, mas não é só. A criação de modelos de conduta, o desenvolvimento de instrumentos metodológicos, a formulação de indicadores e o desenho de uma arquitetura operacional dedicada à qualidade legislativa é a tarefa mais importante da Legística. É neste aspecto que esse novo campo do conhecimento dá a sua mais útil contribuição: fornecer os elementos técnicos necessários para a construção de um processo legislativo organizador que funcione paralelamente ao processo legislativo criador.

Ao se criarem as condições reais (estruturas dedicadas, qualificadas e legitimadas) para a aplicação, na prática legiferante, dos conhecimentos legísticos -com a inclusão dos elementos de Legística material e formal em rotinas organizativas - as democracias atendem a princípios constitucionais basilares, sobretudo os que defendem a cidadania, o acesso ao Direito e o desenvolvimento social e econômico. É nesse sentido que se deve construir um Processo Legislativo Organizador, o qual, utilizando-se de ferramentas colocadas à disposição pela Teoria da Legislação, se encarregará de uma das fundamentais e nobres missões da ciência jurídica: simplificar o Direito.

A Simplificação do Direito: Rearranjo das leis vigentes

Em função das linhas precedentes, pode-se concluir que o ferramental fornecido pela Legística existe para ser aplicado em dois momentos: a) no processo elaborativo da lei nova e b) na reorganização do conjunto de leis vigentes. Pode-se concluir, também, que, por uma série de razões, a lei mais simples, clara, acessível, harmônica, bem integrada ao contexto normativo, bem sistematizada e racionalmente organizada, é uma lei que melhor respeita os princípios democrático-constitucionais. Conclui-se, finalmente, que existem métodos, descritos pela Legística organizativa,

dedicados à busca pela simplificação do Direito. Vale, portanto, explorar um pouco mais o contexto em que a tarefa de saneamento do amontoado legislativo pode ser operada.

Dentre as principais questões relativas aos processos de simplificação legislativa estão os métodos de identificação e eliminação, de dentro do conjunto normativo, daquilo que pode ser considerado desnecessário. Isso exige a construção de sistemas de avaliação periódica do ordenamento legal a fim de identificar normas que, por alguma razão técnica, poderiam ser sacadas do conjunto legislativo vigente, tornando-o mais enxuto e acessível (e amigável).

Em outra analogia vulgar, o ordenamento jurídico inflacionado por leis mal elaboradas pode ser comparado a um grande transatlântico que encalha por excesso de carga. A providência mais evidente a ser tomada, nesses casos, é eliminar aquilo que representa peso desnecessário, para que o navio, mais leve, volte a deslizar sobre as águas, atingindo com tranquilidade o seu destino. Mas, além de resolver o problema do encalhe, a eliminação do *peso desnecessário* pode fazer com que o transatlântico navegue com mais velocidade, menos inércia, maior agilidade, melhor manobrabilidade e com muito mais economia de combustível. Evidentemente, essa simplória ilustração está muito aquém de representar qualquer imagem do processo de saneamento legislativo, sobretudo porque as normas que compõem o ordenamento jurídico foram lá inseridas por alguma razão, cuja análise é absolutamente necessária antes do processo de sua simples revogação.

O que importa, aqui, é registrar o fato de que, diante de um sistema jurídico comprometido em sua eficiência e agilidade ordenadora pelo excesso de entulho legislativo, a primeira providência que deveria ser tomada pelos meios políticos é a eliminação de dispositivos desnecessários, com a reordenação do conjunto normativo remanescente.

Nesse contexto, questões relativas à legitimidade, caducidade e revogação das normas jurídicas surgem como essenciais à tarefa de se definir métodos de combate à poluição legislativa.

Recuperando as lições de MIGUEL REALE, os modelos jurídicos são estruturas normativas retiradas da experiência humana e de sua evolução (e adaptação) ao longo da história. São, no fundo, expressões do viver concreto dos homens. São projeções ou “*estruturas normativas de fatos segundo valores, instauradas pelas fontes do direito.*”³⁰⁶ Ou seja, segundo REALE: “*As estruturas normativas, que constituem o Direito Objetivo, não são meras formas lógicas vazias, mas formas de uma experiência concreta, cujas linhas dominantes ou essenciais foram abstraídas da realidade social para operar como instrumento de disciplina social, isto é, como modelos jurídicos.*”³⁰⁷ Partindo-se desse pressuposto, o Direito Positivo vai se adaptando, ao longo do tempo, para tornar-se a tradução objetiva do que normalmente se entende como certo ou errado, lícito ou ilícito. Assim, a sociedade estrutura relações de poder, permitindo a alguns agentes políticos formularem modelos jurídicos que expressam o “dever ser”. Na mesma linha de reflexão conceitual, Direito Positivo e Estado Soberano são conceitos que se exigem e se completam, afinal, soberano é aquele que dita o direito por meio da positivação de normas e esse direito declarado só é eficaz porque sua aplicação é garantida por um ente dotado de poder soberano.

Assim, muito em resumo e grosso modo, a efetividade do Direito baseia-se em pelo menos duas construções de fundamento: a) *a força*, aplicada por meio dos instrumentos de coação de que dispõem as estruturas de poder e b) *a correspondência*, que é o reconhecimento espontâneo do destinatário da

³⁰⁶Lições preliminares de direito. São Paulo: Saraiva, 1996.

³⁰⁷Id. Ibid.

norma como sendo ela legítima, correta, identificável, necessária e absolutamente compreensível.³⁰⁸

É nesse contexto que a legitimidade e a caducidade da norma encontram um elemento de ligação. Sim, porque, ao não reconhecer a norma, não compreendê-la ou não considerá-la minimamente razoável, necessária ou legítima (no conceito *lato* de legitimidade material), o destinatário terá uma forte e natural resistência a cumpri-la. Nesses casos, mesmo que o destinatário da norma seja impelido a cumpri-la pela força (pressuposto da legitimidade formal da lei em vigor)³⁰⁹, a tendência é pela caducidade ao longo do tempo.

Sem querer estender o assunto, o que requereria análises alheias ao objeto deste estudo, importante é salientar que, de tempos em tempos, a análise do conjunto normativo pode revelar uma série de leis que estão formalmente em vigor, mas que se encontram, na prática, em desuso.

A preocupação com a análise da utilidade da lei vem aumentando nos últimos anos. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, abordando o tema, relacionou o *voluntarismo*³¹⁰ legislativo à inconveniente proliferação de leis que são meros instrumentos de políticas governamentais, de caráter

³⁰⁸Em livro que muito aborda o valor da ligação dos anseios sociais com a elaboração normativa, FABIANA DE MENEZES SOARES, analisando as fontes reveladoras de conteúdo normativo, identificou suas duas clássicas categorias: a) Materiais: oriundas da sociedade, pela força vinculante dos usos e costumes e b) Estatais: provenientes do poder, fruto da criação jurídica. In *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*, cit., p. 135.

³⁰⁹Quanto ao binômio legalidade e legitimidade, vale reproduzir as notas de TERCIO SAMPAIO FERRAZ JUNIOR, para quem: “A expressão *legitimidade* é um lugar comum (*topos*) da retórica jurídica e política. Embora sua inteligência verbal faça pensar no legítimo como o conforme a lei (*legitimus, lex...*), no uso comum de nossos dias o termo de certo modo se constrói paralelamente e, às vezes, superiormente à noção de lei, tomada pelo seu conteúdo positivista como norma legal, isto é, editada conforme procedimentos constitucionalmente fixados, pelo Poder Legislativo. Costuma-se distinguir, nesse sentido, entre legítimo e legal, legitimidade e legalidade” In *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo: Atlas, 1989. p. 15.

³¹⁰Ainda segundo o Professor MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, em palestra intitulada “Processo Legislativo. Técnicas legislativas e Legística”, cf. nota abaixo, o “voluntarismo” (visão pela qual “é lei o que, por seu arbítrio, quiser o legislador”) contribuiu para o fenômeno da redução do ideal do Estado de Direito ao formalismo, com a tendência de levar o legislador a uma certa onipotência.

relativo, em detrimento da manutenção de um sistema enxuto, que reflita a visão do justo, de natureza mais universal. Em função desse fenômeno, segundo o professor, “*a lei, ontem sagrada, permanente como o justo, tornou-se objeto de irrisão – a lei, ora a lei – desvalorizada e cambiante.*”³¹¹

No Estado-providência, como já se viu nas partes anteriores, é inevitável a multiplicação de normas que, apesar de sua intrínseca natureza geral, são motivadas por comoções passageiras ou destinam-se a regular situações conjunturais. Em ambos os casos, as situações que desencadearam o impulso legislativo tendem a se dissolver ou se modificar ao longo do tempo, tornando o ato normativo original, que procurou regulá-las, um entulho caduco.

Analisando a realidade britânica, MARK COURTNEY³¹² explica que, ao se analisarem as questões afeitas à simplificação do Direito, se depara com duas pressões contraditórias: a) a pressão pela procura de mais atos normativos, de um lado e b) a pressão pelo enxugamento do complexo normativo, de outro. São movimentos em sentido contrário, cuja fricção dota a tarefa de construção de mecanismos simplificadores repleta de nuances e complexidades. A respeito, vale reproduzir suas observações: “*A procura de atos normativos é uma tendência crescente, que tem por base as seguintes razões: a par de uma maior prosperidade, surge a necessidade compreensível de mais atos normativos, que ofereçam uma maior proteção contra riscos involuntários; os progressos científicos e técnicos trouxeram enormes vantagens, mas também criaram novos riscos e, conseqüentemente, a necessidade de um maior número de atos normativos. Em contraposição à necessidade crescente de mais atos normativos, existe um consenso cada vez mais generalizado sobre o seguinte: embora individualmente um ato normativo*

³¹¹ MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO, Processo legislativo: técnicas legislativas e legística, cit., em palestra proferida no Auditório da Câmara Municipal de São Paulo no curso promovido pelo CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município, em 17 de novembro de 2008.

³¹² Diretor-Adjunto da Unidade de Impacto Normativo do Gabinete do Primeiro-Ministro do Reino Unido.

possa ser justificável, existe o perigo de seus efeitos cumulativos reprimirem a liberdade de iniciativa, tanto ao nível das empresas como dos cidadãos.”³¹³

O mesmo diagnóstico foi feito por ROBERT BERGERON,³¹⁴ que analisando a necessidade de criação de mecanismos permanentes de revisão legislativa, descreveu a tendência de proliferação das leis esparsas na realidade Canadense e merece ser em parte transcrito: “O ‘corpus’ legislativo do Estado moderno pode crescer sozinho ao sabor das modificações, adjunções e supressões que o Parlamento adota anualmente, podendo então as leis ser assimiladas aos estratos de uma geologia caprichosa... . Com o passar dos anos, até mesmo dos séculos, cada lei vem acrescentar-se ao conjunto e cria um lugar para si na massa, com maior ou menor felicidade. Após vários anos de trabalho parlamentar, o conjunto parecer-se-á então com uma floresta...”³¹⁵

Pode-se, em resumo, afirmar que, por uma série de fenômenos, nas democracias contemporâneas, o conjunto normativo tem um *crescimento vegetativo*. Sim, porque a velocidade com que novas normas nascem é superior à velocidade com que as normas morrem.

Nesse contexto, para VASCO DUARTE DE ALMEIDA,³¹⁶ a simplificação dos textos legislativos tornou-se tarefa *imperiosa e emergencial*, sendo que o abarrotamento do Direito projeta pelo menos quatro grandes problemas: a) por conta da “*sucessão vertiginosa de produção normativa*”, o destinatário da norma tem dificuldade em conhecê-la e de identificar o que está ou não em vigor; b) por conta da “*multiplicidade dos diplomas legais*”, fica

³¹³MARK COURTNEY, Quadro de uma política para a melhoria da qualidade da acção normativa. Publicado inicialmente como Capítulo 8 da *Regulatory Review 2000/2001* – Edição Milênio, p. 149-162, CRI, Universidade de Bath, 2001, mas revisto e atualizado na publicação na revista *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 33/34, p. 107, jan./jun. 2003.

³¹⁴Advogado-Geral-Principal do Ministério da Justiça do Canadá.

³¹⁵Racionalização do processo legislativo e gestão da legislação do Estado. Tradução de Teresa Salis Gomes. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 11, p. 67, out./dez. 1994.

³¹⁶Professor na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.

prejudicada a qualidade da legislação como um todo; c) por conta da “*avalanche de textos e de seu baixo valor facial*”, gera-se um custo extra às empresas, aos cidadãos e ao próprio setor público, que é o custo da “*falta de fluidez da informação*”, ou seja, o custo do esforço para se saber o que a lei considera regular ou irregular; d) por conta da falta de simplicidade do complexo normativo, prejudica-se a transparência em relação às ações e expectativas construídas em torno das políticas públicas.

Como se não bastassem todos os problemas acima apontados (e há ainda outros), apenas a questão da falta de transparência já seria motivo mais do que suficiente para justificar a simplificação do Direito como tarefa *imperiosa e emergencial*. Como já foi visto antes, o labirinto jurídico, a floresta legislativa e o cipóal de normas são ambientes propícios para o florescimento e consecução de interesses ilegítimos, em detrimento do interesse público. Em meio à confusão, prevalecem os mais fortes, as elites articuladas, os grupos de interesse e a força do poder econômico. Quanto mais dependente de interpretações for o Direito, quanto menos claro, preciso ou simples ele for, menos dele se poderá esperar como promotor da igualdade.

Evidentemente, não se irá aqui retomar esse debate, já esgotado pelas páginas anteriores, mas fica, pela oportunidade, registrada a impressão, nada científica é bem verdade, de que a confusão jurídica convém. Afinal, parece não haver, mormente, na realidade brasileira, um furor ou um forte estímulo, seja da comunidade acadêmica, seja da comunidade jurídica, pela simplificação do Direito, fato que impele à seguinte reflexão: *A quem interessa um Direito complicado?*

Mas voltando à questão técnica da simplificação legislativa, partindo-se do pressuposto de que ela é necessária e desejável por todos, vale uma breve análise sobre qual seria a parte legítima (ou competente) para empreitá-la. Esse questionamento leva a outra reflexão instigante: talvez a falta de iniciativas contundentes para a organização legislativa tenha como uma de

suas causas justamente a falta de definição clara sobre qual dos Poderes Constituídos (ou qual estrutura estatal) seria a responsável por realizá-la. Na falta dessa indicação precisa, a questão da simplificação do Direito fica, sobretudo no caso brasileiro, órfã.

RODOLFO PAGANO levantou essa questão: “*As decisões acerca da simplificação e da reorganização da legislação pertencem à esfera política (legislativo), mas o discurso acerca das formas de simplificar e reorganizar a legislação é um discurso de técnica legislativa.*”³¹⁷

Do que se pode extrair das lições do Mestre italiano é que existe uma divisão do trabalho de organização legislativa em dois momentos distintos: a) o da *decisão* e b) o da *execução*. Essa divisão classificatória é essencial, como se verá adiante, para romper as graves barreiras operacionais da simplificação do Direito. Por ora, é importante fixar o fato de que, se há dois momentos distintos da tarefa de saneamento da legislação, pode haver dois agentes distintos, responsáveis, cada qual por cada um desses momentos.

Ainda do que se pode interpretar dos ensinamentos de PAGANO, a decisão acerca da reorganização legislativa é política e pertence ao Poder Legislativo, porém a execução dessa reorganização é essencialmente técnica (não política) e, portanto, poderia, em tese, pertencer a algum órgão técnico (inclusive privado).

Ao contrário do que ocorre em alguns países, os responsáveis pelo trabalho de saneamento normativo não estão expressamente apontados pela legislação que trata da Legística no Brasil. Tanto no parágrafo primeiro do artigo 59 da Constituição Federal quanto no corpo das Leis Complementares nº 95/1998 e 107/2001 (diplomas que inserem as técnicas legísticas na realidade brasileira) não há uma indicação precisa sobre quem deve proceder a organização legislativa. Por conta disso, ficam os projetos eventualmente

³¹⁷Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 24.

formulados com este objetivo à mercê das regras ordinárias de distribuição de competências e limitações dos direitos de iniciativa legislativa. Isso não é bom, primeiro porque contribui para a orfandade que caracteriza o trabalho de simplificação do Direito, depois, porque não enfrenta corajosamente uma questão preliminar de fundamental importância: a tarefa de reorganizar o direito positivo é essencialmente de natureza executiva.

Como se verá logo mais, uma das principais técnicas de organização legislativa é a consolidação (ou compilação) dos diplomas legais. A consolidação não cria, apenas reorganiza o Direito, dentro de critérios de racionalidade e simplificação. Portanto, sobretudo nos países de tradição jurídica romano-germânica, em que o Direito é representado essencialmente por regras escritas, o trabalho meramente sistematizador está sujeito apenas às seguintes decisões políticas: a) *anterior*, de realizá-lo ou não e b) *posterior*, de aceitá-lo ou não. Não há, portanto, necessidade de decisões políticas no “*durante*”, apenas decisões técnicas, de caráter executivo.

Como ensina MENELICK DE CARVALHO NETO: “*Uma primeira dificuldade da tarefa de consolidação reside aí. Ela é uma tarefa tipicamente executiva. Não somente porque, por definição, não pode criar direitos e obrigações novos, limitando-se a racionalizar os já criados por lei, mas porque requer o conhecimento do Direito em vigor, que somente a aplicação cotidiana da lei pode dar.*”³¹⁸ Tem razão o professor mineiro, porque existe muita dificuldade de assimilação da idéia de que a consolidação das leis não pode ficar sujeita ao *emendismo político*.³¹⁹ O fato de ser ela de natureza executiva, por sua vez, não significa, necessariamente, que está à cargo do Poder Executivo. Poderia ser, como é em outros países, tarefa de órgãos executivos vinculados ao Poder Legislativo.

³¹⁸MENELICK DE CARVALHO NETTO. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003. p. 27.

³¹⁹Cf. Parte II anterior.

Fundamental, no entanto, para o debate em torno da simplificação do Direito, é fixar a idéia de que boa parte da aplicação de suas técnicas tem natureza essencialmente executiva e deve ser levada adiante por técnicos. Portanto, a atividade de organização das leis não está sujeita aos mandamentos constitucionais que restringem as atividades legiferantes a apenas instâncias legitimadas pelo sistema de representação política, ou seja, é perfeitamente compatível com a legalidade (e a experiência internacional mostra isso) que exista um órgão técnico responsável pela organização legislativa, cujos membros sejam nomeados ou concursados e não eleitos.

Ao mesmo tempo, o *crescimento vegetativo* da legislação não é uma ocorrência a ser desdenhada pelos meios políticos. Com a mesma intensidade com que os Poderes estatais se preocupam em criar novas normas, deveriam também preocupar-se em eliminar as regras que caducaram, formalizando o seu sepultamento por meio da revogação.

O que se defende aqui é a criação de um sistema capaz de, paralelamente aos processos de criação de Direito novo, sanear o Direito vigente, readequando-o em função da movimentação, cada vez mais acelerada, da paisagem social. Este é o meio mais produtivo de simplificar a legislação, atendendo aos princípios constitucionais da necessidade e acessibilidade.

Simplificar e manter o Direito simplificado exige dos agentes estatais não apenas atitudes contundentes de profilaxia legislativa, mas uma constante vigilância, tanto na avaliação criteriosa da lei nova, quanto na reavaliação permanente da lei antiga, sobretudo em função de seu comportamento perante a edição de leis novas. Assim, ao lado do aperfeiçoamento, com técnicas de Legística material e formal, do tradicional processo de elaboração legislativa (que está em crise conforme demonstrado na Parte I acima), é necessário criar, sobretudo na realidade brasileira, uma estrutura exclusivamente dedicada a simplificar e organizar a lei vigente (que

também está em crise, conforme tratado na Parte II deste trabalho). O aprofundamento desse último ponto é o objeto dos tópicos subseqüentes.

A Consolidação como Técnica de Simplificação e Organização Legislativa

Diagnosticada a crise da lei e indicado o arsenal legístico disponível para atacar a falta da qualidade legislativa, vale aprofundar mais as técnicas disponíveis de saneamento do conjunto normativo vigente, com a simplificação do sistema legal por meio do combate à multiplicidade desordenada de diplomas esparsos, flutuando à deriva no oceano do ordenamento jurídico. Partindo-se do pressuposto de que, nas hipóteses de desorganização legislativa, o trabalho de rearranjo das leis é *imperioso e emergencial*, as técnicas mais evidentes, indicadas para a superação desse problema, são as que permitem, em meio ao *cipóal* de normas jurídicas, identificar aquelas que são semelhantes entre si, se complementam, tratam do mesmo assunto ou são redundantes.

Se as técnicas legísticas projetam-se em dois momentos, um principal, que cuida da qualidade das proposições legislativas e outro assessorio, que cuida da adequação da lei, para esse segundo momento, as metodologias de rearranjo e revisão da legislação³²⁰ são as que primeiro devem ocupar a agenda do processo de simplificação normativa.³²¹

³²⁰Segundo a definição de ROBERT BERGERON, que defende, a exemplo do Canadá, revisões periódicas da legislação, “*entende-se por revisão o conjunto da reformulação, reapreciação e publicação periódicas das leis federais, de uma assentada, destinada a favorecer sua consulta e interpretação.*” In Racionalização do processo legislativo e gestão da legislação do Estado, cit., p. 75.

³²¹São possíveis diversas abordagens metodológicas para o trabalho de rearranjo das leis vigentes com vistas à simplificação do Direito. A respeito, vale reproduzir as lições de GUILLAUME DU PUY-MONTBRUNET e RAPHAËL LEONETTI: “*La simplification du droit renvoi à une série d’actions sur la forme et le contenu des règles de droit. Codification, harmonisation, reformulation, refonte... le geste simplificateur cherche à maintenir à la règle de droit son caractere accessible car, en dernier ressort, il en va de son caractere acceptable.*” – Droit accessible et droit acceptable: les enjeux constitutionnels de la simplification du droit, cit., p. 88.

Sobre o tema, muito lúcida é a exposição de FILIPE FRAÚSTO DA SILVA, para quem a providência de superação da “*poluição legislativa corrente, isto é, do estado atual da legislação, lato sensu,*” não passa num primeiro momento pela reforma dos procedimentos legislativos, mas, sim, pelas técnicas de “*ordenação do direito*”, as quais, para o autor, subdividem-se em: “1) *COLEÇÃO: Mera reunião física de fontes normativas pré-existentes com objecto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo (segundo critério pré-definido), em princípio ordenadas por matéria e cronologia, mas sem qualquer alteração de forma ou essência;* 2) *CONSOLIDAÇÃO: Fusão de fontes normativas pré-existentes com objecto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo (segundo critério pré-definido), acompanhada de alterações formais destinadas a eliminar eventuais divergências, colisões ou repetições de normas, acrescentando todas as disposições, de modo a conferir, em alguma medida, uma certa unidade interna ao corpo normativo resultante;* 3) *CODIFICAÇÃO: Reservamos esta expressão para o nível máximo de ordenação do direito, correspondente à elaboração de um conjunto sistemático de disposições normativas fundadas em princípios comuns –normalmente assente na revisão formal e substantiva de todo um ramo jurídico, incluindo normas e princípios vigentes, sejam de origem legislativa, consuetudinária, jurisprudencial ou doutrinal – representando a fonte exclusiva, final e completa de direito no ramo considerado e vertida num corpo designado ‘código’*”.³²²

A consolidação surge, assim, como uma das primeiras e mais evidentes ferramentas de organização legislativa, situada entre a mera *coleção ou inventário* de normas e a *codificação*, que implicaria intervenções materiais, com todas os desdobramentos políticos próprios da modificação substantiva da lei. É por essa razão que o próprio FILIPE FRAÚSTO DA SILVA arremata seu raciocínio com a afirmação peremptória de que, *in verbis*: “A *consolidação*

³²²Proliferação legislativa: que hipóteses de superação?, cit., p. 85-86.

parece assim ser, de entre as soluções que partem da ordenação do direito pré-existente com vista à superação da dispersão normativa, a opção mais adequada, pelo menos imediatamente.”³²³

Está correta essa proposição e ela fica aqui ratificada, sobretudo para o caso brasileiro, cujo diagnóstico de crise anteriormente formulado leva à adoção da consolidação das leis como o remédio mais conveniente para o tratamento do caos legislativo. Esse raciocínio se encaixa bem nas condições operacionais e políticas de intervenção no sistema legal brasileiro, para o qual a mera reunião de textos legais por *tópos* de afinidade seria inócua e o processo de codificação, utópico.

A opção pela consolidação como melhor forma de se iniciar a empreitada da organização legislativa tem sustentação na escassa doutrina sobre o tema. Evidentemente, como pré-requisito metodológico para qualquer trabalho de consolidação, é necessário, antes, construir um inventário organizado das leis vigentes, ou seja, reconhecer as normas vigentes e reuni-las por temas. Nessa linha metodológica, para utilizar a classificação de FRAÚSTO DA SILVA, a “coleção” seria uma etapa a ser cumprida no caminho da “consolidação”.

Outro estudioso do tema, JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, membro da Comissão para Simplificação Legislativa de Portugal, trouxe importantes contribuições para a definição prática de um programa voltado à organização das leis. Segundo ele, para a execução do trabalho organizativo, “*o princípio orientador deveria ser o de que a consolidação é desejável; a compilação indispensável.*” Ainda segundo JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, em análise do caso português, a Comissão de Simplificação deveria concentrar-se, num primeiro momento na compilação como “*baseline*” da desejável consolidação, sendo que, “*se não for possível realizar, a curto ou médio prazo, consolidações*

³²³Proliferação legislativa: que hipóteses de superação?, cit., p. 87.

*significativas, a compilação seria só por si suficiente para melhorar radicalmente a situação atual*³²⁴

Está, também, correta a tese do professor JOSÉ ANTÓNIO VELOSO, a reunião dos textos legais dentro de critérios organizativos ou sistematizadores (por temas, objetivos, assuntos, ramos, etc.) é basilar para qualquer trabalho de consolidação legislativa, principalmente, porque esse tratamento metodológico inicial aos inúmeros textos legais esparsos contribuiria para revelar redundâncias, contradições, ambigüidades, desnecessidades, caducidades e prolixidades, cuja proposta de eliminação seria objeto de um posterior projeto de consolidação. Isso, também, é defendido por FILIPE FRAÚSTO DA SILVA, que resumiu bem o caminho metodológico natural de um processo consolidativo: *“Na verdade, uma vez definido o critério de delimitação da área jurídica a consolidar, é imprescindível fazer a identificação e, depois, uma triagem das fontes existentes, a fim de determinar, de entre as várias normas, quais sejam aquelas cuja justificação se mantém no momento presente (e numa óptica de ponderação das necessidades futuras efectivamente previsíveis), a fim de eliminar as que se revelem desnecessárias.*”³²⁵ Assim, pode-se afirmar que a compilação da legislação é o subproduto mais imediato do processo de consolidação, o qual, repita-se, para as condições políticas brasileiras representa a técnica mais conveniente de simplificação do Direito.

Ainda com relação a essas três categorias para a organização legislativa: a) *coleção ou compilação*; b) *consolidação* e c) *codificação*, pode-se concluir que a escolha da técnica mais indicada para cada situação depende, dentre outros fatores, das tradições políticas de cada país. Nas realidades em que não é tão grande a multiplicidade de diplomas legais ou em que a atividade de criação da norma já faz parte de um processo tradicionalmente construído

³²⁴Sugestões sobre consolidação e compilação. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, v. 1, n. 30/31, p. 126, jan./jun. 2002.

³²⁵Proliferação legislativa: que hipóteses de superação?, cit., p. 86.

visando ao seu *encaixe* no sistema legal vigente, esforços de consolidação são fazem tanto sentido. Por outro lado, pode-se identificar realidades cuja tradição impele brutalmente para as técnicas de codificação, com adaptações e modificações constantes de blocos legais inteiros, inclusive na substância. Mais adiante, uma breve a análise da realidade comparada revelará as especificidades de cada situação. Por ora, vale avançar ainda mais nas definições de cada uma dessas técnicas de organização das normas jurídicas.

Com a precisão que lhe é habitual, CARLOS BLANCO DE MORAIS define consolidação legislativa como uma “*tarefa permanente e avulsa de ordenação, depuração e incorporação, num acto legislativo unitário, das normas oriundas de diplomas legais preexistentes que tenham sido emitidos sobre uma dada matéria em épocas diversas, sem que nesse acto se introduzam alterações que importem inovações fundamentais em relação às linhas reitoras do pensamento legislativo contido nesses diplomas.*”³²⁶ Ou seja, trata-se de técnica de organização legislativa.

Quanto a sua natureza “*avulsa*”, como ensina o ilustre professor português, a consolidação tem atributos que permitem considerá-la uma técnica autônoma, de características próprias e objeto definido. Dentre esses atributos destacam-se os seguintes: a) é técnica própria de depuração e ordenação do complexo normativo; b) é técnica que permite a incorporação em diploma unitário de normas dispersas; c) é técnica que permite dar consistência de valores aos vários diplomas consolidados; d) é técnica que impede a introdução de inovações fundamentais.³²⁷

Quanto a sua classificação como “*permanente*”, fica evidente que o processo de consolidação guarda relação com a diária fabricação de novos dispositivos legais, ou seja, como a produção de normas é diuturna e o objeto da consolidação é dar unidade sistêmica a conjuntos legislativos, também será

³²⁶ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 612.

³²⁷ *Id.*, loc. cit.

diuturna, ou ao menos periódica, a tarefa consolidativa. Mais do que isso, a criação de estruturas que permitam o desenvolvimento de um permanente processo de organização legislativa tende a integrar-se ao paralelo processo de criação legislativa, dividindo, com esse, técnicas legísticas, que facilitem a manutenção do Direito simplificado. Esse intercâmbio legístico entre o *processo criador* e o *processo organizador* é natural e se concretiza, no mínimo, com a maior facilidade na identificação precisa de dispositivos a serem revogados pela lei nova, além de incentivar outras precauções integrativas.³²⁸

Ainda com relação ao processo de consolidação, VASCO DUARTE DE ALMEIDA lembra que são possíveis várias formas de consolidação de acordo com uma terminologia muito oscilante. Grosso modo, segundo o autor, é possível haver processos não oficiais de consolidação, desenvolvidos por instituições com objetivos de organizar a legislação a elas afeita, formatando e publicando um texto contínuo com efeitos de mera arrumação lógica, a título particular, de normas provenientes de uma grande multiplicidade de textos legais em vigor. Isso seria o que o ilustre professor da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa denominou “*consolidação sem efeitos jurídicos*”. Por outro lado, a “*consolidação com efeito jurídico*” se operaria pela substituição, por meio da revogação, “*de todo um conjunto disperso de diplomas por um único ato normativo que não contenha qualquer alteração substancial às disposições revogadas.*” E continua, DUARTE DE ALMEIDA sua definição da “*consolidação com efeitos jurídicos*”, cujo teor vale ser transcrito: “*Sem modificar quaisquer proibições, permissões ou obrigações legislativas que já decorrem anteriormente dos diplomas em vigor este expediente permite o acesso directo e centralizado ao teor dos vários*

³²⁸É o que ensina VASCO DUARTE DE ALMEIDA, para quem a simples existência de mecanismos dedicados à tarefa da organização legislativa que utilize técnicas de compilação e consolidação, “*com uma determinada estrutura interna, produz desde logo um efeito de ‘formatação’ no momento da elaboração dos atos normativos*” – Formas de simplificação legislativa: elementos para o seu estudo, cit., p. 11.

*diplomas substituídos e tem a vantagem de substituir uma miríade de efeitos jurídicos dispersos por um único efeito jurídico global. Repare-se que, deste modo, se possibilita um acesso mais claro e racional tanto às cláusulas normativas constantes dos vários actos quanto ao conjunto dos regimes jurídicos de que são portadoras.”*³²⁹

Com relação aos efeitos da consolidação no processo de organização legislativa, além da identificação de redundâncias, caducidades, sobreposições, multiplicidade desnecessária de diplomas e prolixidades, alvos, a princípio, de exclusão do complexo jurídico, a consolidação tem como objetivo, também, a eliminação de conflitos e imprecisões sistêmicas. Em acurada análise sobre o tema, publicada sob o título “*Ordenamento Jurídico Brasileiro: A Consolidação das Leis como Método Reorganizador e Simplificador da Legislação*”, os professores AURO AUGUSTO CALIMAN e PEDRO RUBEZ JEHA³³⁰ enfatizaram a importância dos esforços em manter o ordenamento jurídico uno, coerente e completo, sendo a consolidação das leis um método eficaz de dar homogeneidade e harmonia ao complexo normativo, com a eliminação de antinomias e a supressão de dispositivos já declarados inconstitucionais. Vale transcrever trecho de suas lições, *in verbis*: “*Uma consolidação para ser eficaz, além de proceder à atualização dos textos legais e de retificar erros materiais, deve identificar e eliminar as antinomias, principalmente as provenientes da obscura e genérica fórmula ‘revogam-se as disposições em contrário’*”³³¹

³²⁹ Formas de simplificação legislativa: elementos para o seu estudo, cit., p. 12.

³³⁰ Ambos são mestres em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. O primeiro foi Procurador-Chefe da Assessoria Técnica da Mesa e Secretario Geral Parlamentar da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. O segundo é Secretário de Estado Adjunto do Emprego e Relações do Trabalho do Estado de São Paulo, Secretaria que é responsável pelo Programa Estadual de Desburocratização.

³³¹ Artigo publicado na *Revista Jurídica 9 de Julho*, p. 174, n. 3, 2004, publicação da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. No mesmo artigo, os autores conseguiram reproduzir com propriedade singular o alcance da consolidação das leis, sendo que, mais uma vez, pede-se vênua para transcrevê-los: “*Uma ordem jurídica eficientemente disposta imprimi eficácia espontânea às normas, reduz a litigiosidade social e o arbítrio do*

No mesmo sentido, ao alertar para o erro de se ter uma “visão simplista da consolidação”, JEAN-PIERRE DUPRAT³³² lembra que é muito difícil realizar um trabalho de “re-escrita” da legislação sem introduzir elementos novos em relação ao Direito existente. Nessa esteira, o que esse autor denominou de “*pura consolidação*” seria, de um outro ponto de vista, uma tarefa até mais complexa do que a da codificação, que permitiria a re-escrituração de grandes blocos de normas com maior liberdade metodológica. Ainda por essa lógica, a vantagem da consolidação seria a de reagrupar disposições legislativas aplicáveis a uma matéria delimitada, facilitando o acesso a essas leis, com mais clareza e com a eliminação de ambigüidades.³³³

De fato, tendo em vista que a técnica da consolidação pressupõe a preservação integral da substância legislativa, mantendo-se inalterado o valor normativo dos textos consolidados, a opção pela reorganização do ordenamento jurídico por meio dessa técnica pode não representar o caminho mais simples. Sim, porque a opção pela *consolidação* carrega a proibição da inovação material, restringindo, enormemente, a liberdade do consolidador em efetuar as adaptações legislativas que entender adequadas. O trabalho de consolidação, repita-se, está fortemente limitado pela impossibilidade de alteração substancial dos valores revelados pelas normas que integrarão o novo diploma legislativo, o qual será promulgado como resultado do trabalho de fusão dos múltiplos diplomas anteriores, que serão revogados ao cabo do processo organizador pela via da consolidação.

aplicador da lei, assim como o efetivo conhecimento do direito posto é corolário do princípio da segurança jurídica.” (p. 164).

³³² Professor da Universidade de Bordeaux IV.

³³³ Proposition pour une voie moyenne de simplification de la législation: l'exemple des lois de consolidation, de coordination et de révision. In: DRAGO, Roland (Dir.). *La confection de la loi*. Paris: PUF, 2005. p. 219, Rapport du groupe de travail de l'Académie des sciences Morales et Politique. Sobre o texto original: “*L'intérêt de l'opération de consolidation est davantage de regrouper les dispositions législatives applicables à une matière limitée, afin d'en faciliter l'accès, en les rédigeant à nouveau de manière Claire et en écartant toute ambiguïté.*”

Por essa linha de raciocínio, se a opção pela organização legislativa fosse pela via da *codificação*, haveria muito maior liberdade para a construção da proposta de um novo texto integrador, já que a técnica da codificação, diferentemente da técnica da consolidação, permitiria, sem qualquer restrição, alterações tanto formais quanto substanciais na antiga ordenação jurídica a ser revogada, total ou parcialmente.

A reorganização normativa pelo método da codificação permitiria, portanto, que fossem inaugurados, pelo novo código, novos paradigmas legislativos, com possibilidades quase ilimitadas de reforma da ordem jurídica vigente. Por essa razão, a codificação é uma técnica de organização legislativa de natureza muito distinta da consolidação e, conseqüentemente, a opção por uma ou outra, além de depender, como já dito, da análise da forma mais adequada para cada realidade jurídico-política, traz desdobramentos absolutamente distintos, inclusive de ordem metodológica.

Essa questão, também, foi bem apreciada por CARLOS BLANCO DE MORAIS, cujas lições, pela tradicional clareza, merecem ser reproduzidas: *“Enquanto a ‘codificação’ constitui uma tarefa realizada episodicamente em domínios limitados do sistema jurídico, que envolve uma evolução lenta e um particular cuidado de lapidação normativa por parte do legislador e que reclama, ainda, uma necessária estabilidade dos regimes jurídicos, a ‘consolidação’ constitui uma tarefa permanente do legislador, visa a incorporação de uma generalidade indiferenciada de normas em diplomas com caráter avulso e envolve domínios legais permeáveis a alterações mais rápidas e inconstantes.”*³³⁴ Ainda, segundo BLANCO DE MORAIS, enquanto a codificação pressupõe uma reforma legislativa com a possibilidade de inovação e até *“quebra do pensamento legislativo presente”*, a consolidação

³³⁴ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 613.

pressupõe um trabalho contínuo de organização normativa, “*com as linhas mestras do espírito das normas aglutinadas no diploma consolidado.*”³³⁵

Não obstante, o fato de os trabalhos de consolidação não terem caráter inovatório substantivo, não significa, evidentemente, que pela via de supressões, modificações e aditamentos dos textos, com vistas à superação de antinomias, lacunas, obscuridades, erros lingüísticos, redundâncias, contradições, inconstitucionalidades e defeitos sistêmicos, a antiga lei fique intacta. É obvio que a consolidação das leis (que não tem efeito meramente compilatório) é uma forma de intervenção na legislação vigente e, como tal, terá efeitos modificativos dentro dos limites impostos pela proibição de criação de “direito novo.” O que se preserva pela via da consolidação não é a lei original, mas sua mensagem normativa, seus valores abstratos.

Como ensina CARLOS BLANCO DE MORAIS, as modificações na legislação pela via da consolidação são possíveis, “*na medida em que não altere as linhas mestras do pensamento legislativo inerentes aos diplomas consolidados.*”³³⁶ Isso já é suficiente para considerar o processo de organização das leis pela via da consolidação de natureza muito diferente do processo de elaboração da lei nova.

Toda essa discussão serve para embasar a afirmação de que, no caso brasileiro, a melhor via para organização e simplificação do sistema legal vigente é a consolidação e não a codificação das leis, ao contrário do que freqüentemente se ouve falar.³³⁷ A leitura das partes precedentes deste trabalho

³³⁵ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 613.

³³⁶ *Id.* Ibid., p. 614.

³³⁷ No Brasil, cuja sistema legal segue a tradição romano-germânica, a cultura jurídica é a da codificação. Desde o *Justinianus Codex*, do século VI, passando pelo Código Napoleônico e o Código Civil Alemão, nosso direito é fortemente influenciado pelos movimentos de codificação, praticamente consensuais na Europa do século XIX. Mesmo nos países da *Common Law*, de tradição anglo-americana, a tendência das últimas décadas é pela estruturação escrita dos precedentes judiciais, formando uma espécie de codificação do *case law*, que embasa os julgamentos. Nos EUA, além da experiência do *US Code* que, como se verá, exerce enorme influência nas discussões sobre organização legislativa, a jurisprudência vem sendo organizada em compilações por assunto (*restatement*). Nesse

leva, inexoravelmente, a essa conclusão. Para que o *imperioso e emergencial* trabalho de organização legislativa tenha chances de sucesso no Brasil, é preciso livrá-lo da *sanha emendista*, catapultada pelo furor da negociação política *de balcão*, que vem destruindo a qualidade da legislação brasileira. O trabalho de organização legislativa deve ser permanente, autônomo, eminentemente técnico, livre de barganhas políticas e isento de emendas parlamentares, seja qual for seu tipo ou modalidade.

A técnica da consolidação permite isso tudo. Por conta de sua natureza *avulsa, permanente, oficial, jurídica, mas não inovadora*, a atividade de consolidação das leis (por meio da construção de uma estrutura autônoma dedicada integralmente à manutenção da racionalidade do conjunto normativo e feita com base em regras, técnicas e critérios próprios) é a base do que pode ser denominado *processo legislativo organizador*, cuja fundação e o desenvolvimento, sobretudo no caso brasileiro, independe dos louváveis e não menos necessários esforços para aperfeiçoar o *processo legislativo tradicional*.

Técnicas e Métodos da Consolidação

Como executar um processo de consolidação legislativa? Evidentemente, pela complexidade e importância da questão, este trabalho não tem a pretensão de esgotar esse tema, cujo enfrentamento, apesar de necessário, não é simples e tampouco restrito ao direito.

A montagem segura de um programa de consolidação legislativa depende de um esforço multidisciplinar razoavelmente complexo, incluindo: o desenvolvimento de indicadores de avaliação legislativa; a construção de tesouros e fórmulas inteligentes de indexação de documentos; o

ambiente mundial, a análise mais superficial mostra, erroneamente, a codificação como principal (senão a única) forma de organização legislativa. A experiência do “Novo Código Civil” no Brasil mostra, no entanto, como a escolha da técnica da codificação pode ser equivocada, por possibilitar uma lentíssima e sofrida tramitação que, ao seu final, pode apresentar como resultado um texto menos preciso e mais confuso do que o anterior.

desenvolvimento de sistemas informáticos de compilação temática; a montagem de formulários de conferência (*checklist*); a definição de critérios de revogação parcial ou total de diplomas a serem substituídos; a digitalização de todos os textos legais vigentes; a organização temática do trabalho consolidativo; o estabelecimento de conectividade entre o inventário legislativo e os órgãos responsáveis pelas publicações oficiais etc. Tudo isso sem falar em todas as questões relativas à concepção, montagem e estruturação do necessário órgão (coordenadoria, comissão, ministério, departamento etc.) com o estabelecimento dos critérios para sua formação humana, financeira e tecnológica, além da definição de seus poderes e limites institucionais.

Quando se parte para a tarefa de consolidar a legislação vigente, independente da metodologia a ser adotada, há alguns passos que devem ser dados, como: definir alguns critérios mínimos que vão embasar a tarefa de elaboração do texto (ou dos textos) de consolidação; projetar e estruturar os trabalhos compilatórios; preparar e avaliar o impacto dos projetos de revogação; utilizar as ferramentas da Legística para construir o texto consolidado e submeter o projeto (ou projetos) de consolidação a um processo legislativo especial que permita sua promulgação, com a entrada em vigor da nova legislação mais organizada em substituição aos múltiplos diplomas que devem ser revogados.

Antes de tudo isso, no entanto, a empreitada da consolidação legislativa deve ser precedida de um ato político decisório legítimo e efetivo. Trata-se da fase preliminar à execução técnica do projeto de consolidação, que é a fase da decisão de Estado, que trará o indispensável caráter *oficial* e *autônomo* ao processo de organização legislativa que se pretende iniciar.

Nesse aspecto, mesmo que a iniciativa da consolidação parta do Poder Executivo, todo o processo seria perdido sem a aprovação formal do Poder Legislativo, afinal, em última instância, cabe ao Legislativo a tarefa de zelar pelo ordenamento normativo. Assim, como já foi visto, embora o trabalho

de consolidação seja de *natureza executiva e técnica*, para que ele possa ter *efeitos jurídicos*, precisa ser avalizado por um ato de *decisão política*, emitido necessariamente pelo Poder Legislativo, direta ou indiretamente por meio de delegação.³³⁸

Essa indispensável aprovação político-parlamentar, no entanto, pode ser: a) *apenas anterior*; b) *concomitante ou tradicional* e c) *anterior e também posterior* à elaboração do projeto de consolidação. Explica-se.

No caso brasileiro, a *aprovação antecipada* seria perfeitamente possível pela via da *lei delegada*, tipo normativo já analisado e previsto no artigo 68 da Constituição Federal. Por essa sistemática, o Presidente da República solicitaria delegação ao Congresso Nacional, que aprovaria resolução instituindo a delegação, “*especificando seu conteúdo e os termos de seu exercício*” (parágrafo 2º). Dependendo dos termos dessa resolução congressional, o Presidente da República poderia receber, antecipadamente, poderes não só para executar a consolidação, mas também para promulgar, sem necessidade de nova apreciação congressional, o diploma legal consolidador. Essa sistemática, no entanto, não garante que, em caso de desavença do Parlamento com o trabalho de consolidação executado pelo Presidente da República, o Congresso Nacional, via nova deliberação legislativa, revogue os termos da delegação, tornando inútil o trabalho de consolidação desenvolvido pelas instâncias governamentais. Ainda nessa hipótese de *aprovação antecipada* da consolidação, outro inconveniente grave teria lugar se o

³³⁸ Como bem lembrou GABRIEL DEZEN JÚNIOR, apesar de a consolidação ser atividade típica do Poder Executivo, no caso brasileiro ela só pode ser aperfeiçoada com a decisão do Legislativo. A respeito: “*A ação do Poder Legislativo, então, é amparada pelo art. 49, XI, da Constituição da República, que impõe ao Congresso Nacional o dever de zelar pela preservação de sua competência normativa em face das atribuições normativas de outros Poderes, princípio extensível aos Estados. (...) Esse dispositivo constitucional federal, lido à luz da doutrina dos poderes implícitos, permitirá ao Legislativo identificar, corrigir e eliminar as passagens dos textos consolidados nas quais a função consolidatória desborde para a legislativa*” - O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003. p. 50.

“arrependimento” congressual ocorresse após a promulgação do novo diploma de consolidação, com a conseqüente revogação dos textos consolidados já efetiva. Nesse caso, se o Poder Legislativo decidir editar lei que revogue a vigência do novo diploma que consolidou os textos revogados, como o Direito brasileiro não admite a repriminção tácita, poderia, pelo menos em tese (se não estiver prevista expressamente a recuperação da vigência), surgir um vácuo jurídico total, situação surrealista que imporá caos generalizado, visão que superaria os sonhos do mais utópico dos anarquistas.

A opção pela *aprovação concomitante* do Poder Legislativo de um projeto de consolidação das leis é, provavelmente, a de compreensão mais simples e parece ser aquela que institucionalmente soaria de forma mais natural e ordinária.³³⁹ Nessa hipótese, o projeto de consolidação seria legitimamente elaborado por qualquer dos agentes detentores da iniciativa legislativa, respeitando-se a sistemática constitucional que regula o poder de propositura, incluindo suas limitações materiais. Isto quer dizer que o projeto de consolidação (com a respectiva lista de revogações dos dispositivos que se pretende consolidar) poderia ser apresentado por “*qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal ou do Congresso Nacional*” (artigo 61 da Constituição). Poderia, ainda, pelo menos, para os casos de sua competência privativa, em tese, ser apresentado pelo Supremo Tribunal Federal ou qualquer dos Tribunais Superiores, pelo Procurador-Geral da República ou, ainda, pelos cidadãos. Ocorre que, paradoxalmente, de tão natural, essa hipótese metodológica é a que apresenta as menores chances de sucesso. Isso se prova, empiricamente, pela análise crua dos fracassos reiterados, sobretudo na realidade brasileira, das tentativas ordinárias de consolidação legislativa. Como será objeto de tópico específico adiante, as

³³⁹Essa via normal da participação do Parlamento é aquela esperada pela maioria dos estudiosos sobre o assunto, como GABRIEL DEZEN JÚNIOR, cujas lições a esse respeito merecem ser repetidas: “*O Poder Legislativo age, então, concomitantemente ou a posteriori, controlando a perfeição do procedimento consolidatório e, principalmente, zelando para que os textos consolidados não apresentem inovações jurídicas.*” O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político, cit., p. 50.

tentativas recentes de consolidação das leis no Brasil não conseguiram romper a inércia imobilizadora das rotinas legislativas tradicionais. Em que pese as diversas tentativas já levadas a efeito, o fato de as estruturas estatais brasileiras não conseguirem levar a cabo, de forma objetiva e técnica, projetos mais ousados, que permitam a consolidação em massa do enorme acervo normativo nacional encontra, como maior barreira, a *crise do processo*, mais bem analisada na primeira parte deste trabalho. Com efeito, já está demonstrado, pela prática e pela história, que, por uma série de razões políticas, a organização da legislação pátria dificilmente se efetivará pelas vias ordinárias de um processo legislativo tradicional.

Resta, portanto, a escolha da metodologia que permita a *aprovação anterior e posterior* pelo Poder Legislativo do projeto de consolidação das leis, excluindo-se, contudo, sua intervenção *concomitante* ao processo técnico organizador. Por essa lógica, a decisão de dar início a um projeto oficial de consolidação seria do Parlamento, via delegação ao Presidente da República reservando à resolução reguladora ao Congresso Nacional a aprovação final do texto consolidador, conforme método previsto no parágrafo 3º do artigo 68 da Constituição, *in verbis*: “*Se a resolução determinar a apreciação do projeto pelo Congresso Nacional, este a fará em votação única, vedada qualquer emenda.*” Esse *modus operandi* daria maior legitimidade parlamentar a um processo legislativo organizador, desenvolvido fora das muralhas das Assembléias Representativas, de maneira estritamente técnica, por organismos executivos (não excluídas as formas de participação de entidades privadas nos trabalhos). Resta, no entanto, por esse modelo, superar a questão da reserva constitucional de matérias passíveis de serem reguladas pela via da lei delegada. Com efeito, ainda no caso brasileiro, a constituição veda a delegação de matéria reservada à lei complementar e aquelas relacionadas com cidadania, nacionalidade, direitos individuais, políticos e eleitorais, dentre outras. Há, também, as matérias de competência exclusiva do Poder Legislativo, cuja delegação para que outrem legisle é vedada

constitucionalmente. Analisando a situação no caso português, FILIPE FRAÚSTO DA SILVA, ao lembrar que a tarefa de consolidação há de resultar, necessariamente, “num único texto normativo de consolidação”, traz como problema essa questão, “*na medida em que se verifique, na área a consolidar, a existência de matérias cobertas pelas normas de reserva de competência legislativa da Assembléia da República.*”³⁴⁰

Assim, não se enxerga a reserva de competência material como um obstáculo à opção da consolidação geral pela via da delegação congressional. A constituição veda que se *legisle* pela via da lei delegada, mas não proíbe que se *consolide* a legislação por essa mesma via. Evidentemente, por tudo que já foi falado, existem inúmeras diferenças de natureza e de fundamento entre o processo consolidatório e o processo legislativo tradicional. A principal delas é que a tarefa de consolidação, apesar de intervir de forma até contundente no conjunto normativo, *não altera as linhas mestras do pensamento legislativo dos textos consolidados*. Assim, porque a consolidação não inova o Direito em sua substância, a *delegação da tarefa consolidadora* não é semelhante à *delegação da tarefa legisladora*. Essa última, ainda totalmente reservada ao Poder Legislativo, não seria em nada afetada pela execução dos trabalhos de consolidação a serem desenvolvidos fora do ambiente parlamentar. Por essa razão, a consolidação de qualquer matéria não estaria sujeita às limitações do artigo 68 da Constituição Federal.

Na verdade, por todo o mundo e de forma geral, em que pese a natureza executiva dos trabalhos de consolidação, um dos grandes obstáculos a serem superados para garantir a validade do texto consolidado é justamente a obtenção do endosso parlamentar, sem que, ao mesmo tempo, os Parlamentos interfiram nos trabalhos. O “toque de Midas” da formatação prévia da empreitada consolidadora é garantir a conciliação entre dois aspectos aparentemente contraditórios: a) que o trabalho seja desenvolvido por uma

³⁴⁰Proliferação legislativa: que hipóteses de superação?, cit., p. 88.

estrutura técnico-executiva blindada de qualquer intervenção política e b) que o trabalho receba o integral aval das estruturas político-parlamentares. Conseguir que essas duas condições se realizem simultaneamente é o grande desafio da arquitetura preliminar da empreitada consolidadora e constitui requisito fundamental para que o trabalho de consolidação tenha êxito.

Levando tudo isso em conta, para o caso brasileiro, a definição jurídica dos agentes executores da tarefa de consolidação já tem os seus caminhos apontados. Basicamente, são duas as possibilidades oferecidas pelas normas constitucionais vigentes: a) o aproveitamento das formas de delegação previstas pelo artigo 68 como uma real possibilidade de entrega dos trabalhos técnicos de consolidação a estruturas montadas fora do ambiente parlamentar e b) a edição de lei complementar, conforme preceitua o parágrafo 1º do artigo 59, que formatasse a empreitada da consolidação em detalhes, definindo explicitamente os agentes responsáveis por sua execução.

Do ponto de vista prático, ao se desejar simplificar o Direito, são necessárias definições prévias sobre aspectos materiais, formais e metodológicos, ou seja, é necessário definir “*o que fazer*”, “*quem exatamente é o responsável por fazer*” e “*como se deve fazer*”.

No Brasil, no entanto, a Lei complementar nº 107 de 26 de abril de 2001, em que pese ter representado um marco histórico nas tentativas de organização da legislação pátria pela via da consolidação, não definiu, com clareza suficiente essas questões, com especial omissão para a definição do: “*quem deve fazer o que*”. Essa afirmação fica demonstrada pela análise empírica dos fatos. Passados os anos, pouco se avançou na consolidação das leis brasileiras e uma das prováveis razões desse relativo insucesso é a imprecisão ou falta de definição sobre qual deve ser o agente executor da consolidação no Brasil. Mas o caso brasileiro será objeto de tópico adiante.

Num trabalho de consolidação, sobre o “*o que fazer*”, CARLOS BLANCO DE MORAIS, com singular didatismo, indica as seguintes tarefas: i)

compilação dos textos legais; ii) reordenação sistemática interna dos regimes consolidados num instrumento legislativo único; iii) harmonização e correção do discurso normativo; iv) saneamento normativo (com a exclusão do desnecessário, redundante, revogado etc.) e v) introdução de eventuais alterações (que não modifiquem a mensagem legislativa original).³⁴¹

Sobre o “*quem é o responsável por fazer*”, é importante ressaltar que a experiência internacional mostra que são várias as fórmulas jurídicas encontradas para conciliar a autonomia de um trabalho técnico de consolidação com a necessária validação político-parlamentar do trabalho realizado. RODOLFO PAGANO resume bem esses movimentos: “*Sendo os textos de consolidação produzidos pelo executivo (escusando-se os Parlamentos, por vários motivos, a este gênero de trabalho) o problema, num regime parlamentar, é como conferir força de lei a estes textos sem se estar sujeito aos tempos longos e aos êxitos incertos dos procedimentos parlamentares, mas, ao mesmo tempo, sem expropriar totalmente o Parlamento do poder legislativo. As soluções dadas ao problema variam de país para país, sobretudo devido à diversidade dos sistemas constitucionais.*” E continua o Mestre italiano propondo uma divisão das experiências comparadas em apenas duas categorias: 1) Aprovação direta pelo Parlamento e 2) Aprovação indireta (prévia) por parte do Parlamento.³⁴²

Na categoria da “*aprovação direta*”, destacam-se as seguintes experiências: a) caso em que a aprovação do projeto de consolidação segue os procedimentos normais de apreciação de proposições legislativas nas Casas Parlamentares (França); b) caso em que a própria Constituição estabelece um regime mais simplificado para tramitação legislativa dos projetos de consolidação (Grécia) e c) caso em que um procedimento especial para

³⁴¹*Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 622.

³⁴²Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 29.

tramitação dos projetos de consolidação é estabelecido por lei (Grã-Bretanha).³⁴³

Na categoria da “*aprovação indireta (ou prévia)*” pelos Parlamentos, destacam-se as seguintes formulações: a) a aprovação dá-se antecipadamente, caso a caso, mediante lei específica de autorização (Itália, Espanha); b) a lei a ser aprovada previamente traz uma autorização permanente, estabelecendo a necessidade de observância de um procedimento particular (Bélgica).³⁴⁴

Fica, assim (e não é demais repetir), a convicção de que a tarefa de consolidação, seja lá qual for a formulação que se adote, deve ficar distante do ambiente parlamentar e protegida, durante sua execução, das discussões políticas travadas no seio das assembleias representativas. Para compreender essa certeza, vale continuar a explorar algumas das particularidades metodológicas da consolidação.

Hoje, de forma mais ou menos avançada, as técnicas de revisão e rearranjo da legislação em vigor são discutidas e aplicadas na unanimidade das democracias constitucionais. Com relação especificamente à consolidação como técnica, sua aplicação também se tornou generalizada. Como explica RODOLFO PAGANO: “*A consolidação desenvolveu-se sobretudo nos países de common law, não interessados pelo movimento das grandes codificações, mas é praticada em todos os países, mesmo naqueles em que existe a tradição de codificação.*”³⁴⁵ Este movimento conquistou “*todos os países*” justamente por ser técnica intermediária entre a técnica simples e pouco útil da compilação e a técnica complexa, lenta e por vezes imprevisível da codificação.

Para o Professor PAGANO, em vista da natureza do instituto da consolidação, que impede ao executor da tarefa “*modificar a substância da*

³⁴³Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 29.

³⁴⁴Id. Ibid., p. 29-30.

³⁴⁵Id. Ibid., p. 27.

legislação”, a grande questão metodológica que se coloca quando se parte para as definições preliminares de um trabalho consolidador são as seguintes: “O que se entende por ‘substância da legislação’? O redator do texto de consolidação trabalha com o enunciado normativo e/ou com o significado do enunciado?” E o próprio autor italiano, com didatismo, responde a esse questionamento: “É evidente que ao autor da consolidação formal se pede que não introduza uma nova regra com um novo enunciado normativo e que não modifique o significado (a regra) expresso de um enunciado existente. Ele pode porém trabalhar o enunciado sempre que o significado permaneça o mesmo.”³⁴⁶

Tem razão RODOLFO PAGANO: a atividade do executor da consolidação é eminentemente interpretativa e sua tarefa, a fim de que não se descambe para searas arbitrárias, deve ser precedida pelo estabelecimento claro e preciso de critérios lógicos, lingüísticos, redacionais e sistematizadores. Esses critérios devem fazer parte do ato normativo que inaugurar os trabalhos de consolidação, sendo que, para o caso brasileiro, como já se defendeu, melhor seria que esses critérios viessem estabelecidos em lei complementar ou resolução congressual que estabeleça delegação para a realização dos *trabalhos legislativos de natureza consolidadora*.³⁴⁷

Sobre o “*como fazer*” um trabalho de consolidação, as questões metodológicas são vastas e os caminhos inúmeros mas, em essência, é possível

³⁴⁶Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 27.

³⁴⁷Do ponto de vista da eficácia, é necessário que os trabalhos de consolidação tenham caráter oficial, estabelecidos, preferencialmente, por um instrumento normativo com força de lei. Mais do que isso, para que o texto consolidado tenha efeitos *erga omnes* e passe a reger as relações sociais com legitimidade formal e eficácia jurídica, é necessário o aval parlamentar, sem o qual não se modifica o sistema legal com segurança. São vários os autores que corroboram essa tese, dentre eles vale citar RODOLFO PAGANO, para quem: “A consolidação só produz efeito substitutivo de cada texto legislativo consolidado (agindo, conforme pitorescamente foi dito, como ‘vassoura no armazém das leis’) só no caso de a consolidação ter força de lei.” – In Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 29.

descrever as principais definições preliminares que devem anteceder à operacionalização da tarefa de consolidação normativa.

Segundo, ainda, as lições de RODOLFO PAGANO³⁴⁸ quanto aos caminhos metodológicos da execução da consolidação, deve-se restringir as possibilidades de intervenção nos textos que servirão de matéria-prima para o tratamento consolidador, sendo que as alterações a serem implementadas nessa massa normativa primária são de três categorias distintas: a) *sistemáticas*; b) *linguísticas* e c) *normativas*.³⁴⁹

As *alterações sistemáticas* abordariam os seguintes aspectos: i) novas divisões de nível superior aos artigos (secções, capítulos, títulos, partes), conforme a multiplicidade de textos a coordenar e a amplitude e complexidade da matéria; ii) nova organização de artigos, incisos, parágrafos e alíneas; iii) reformulação das remissões em função da nova sistemática adotada pelo texto único; iv) exclusão de todas as “normas intrusas”, ou seja, aquelas que foram inseridas indevidamente nos textos objeto da coordenação e que tenham pouca ou nenhuma relação com a matéria que está sendo consolidada; v) fusão de todas as disposições repetidas ou de valor normativo semelhante, com a conseqüente exclusão das redundâncias.³⁵⁰

As *alterações de linguagem* (ou linguísticas) abordariam os seguintes aspectos: i) correção de erros materiais; ii) ajuste de imprecisões; iii) padronização geral da grafia; iv) explicitação, quando necessária, de siglas; v) padronização das formas de citação; vi) atualização das denominações e valores; vii) eliminação de imprecisões pelo saneamento da pontuação,

³⁴⁸Endossadas integralmente por AURO AUGUSTO CALIMAN e PEDRO RUBEZ JEHA no já citado artigo Ordenamento jurídico brasileiro: a consolidação das leis como método reorganizador e simplificador da legislação, cit., p. 163-180.

³⁴⁹Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 28.

³⁵⁰Id., loc. cit.

gramática, conjunções ou disjunções; viii) homogeneização terminológica do texto.³⁵¹

As *alterações normativas* tratariam das adaptações dos textos ao bloco constitucional e ao contexto normativo, ou seja, abordariam o que diz respeito às relações entre normas, como o seguinte:³⁵² i) atualização do texto consolidado com a eliminação de tudo que tenha sido ab-rogado ou revogado, expressa ou tacitamente, pelos múltiplos diplomas editados; ii) atualização, reformulação ou adaptação do texto às já pacificadas interpretações jurisprudenciais das normas a serem consolidadas; iii) eliminação de tudo que já foi considerado inconstitucional; iv) reformulação do texto por exigência de integração com o contexto normativo, levando-se em conta alterações explicitadas pelo conjunto jurídico e não de forma textual por algum diploma específico.³⁵³

Quanto às alterações normativas e sua extensão, dependendo do grau de ousadia do projeto de consolidação, ela se assemelhará mais ou menos a uma codificação. Para os casos em que a consolidação afeta, de forma mais contundente, a imagem material dos textos consolidados sem, contudo, modificar o seu sentido ou sua mensagem normativa, VASCO DUARTE DE ALMEIDA utiliza o termo “*consolidação em sentido reforçado*.” A diferença fundamental entre uma *consolidação reforçada* e um processo de codificação

³⁵¹Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 28.

³⁵²Id. Ibid., p. 29.

³⁵³Quanto à definição dos preceitos normativos que estariam ou não válidos no momento da consolidação, GILMAR FERREIRA MENDES aponta os caminhos técnicos que poderiam ser acionados para a superação dessa questão: “*Determinado diploma teria, ou não, sido recebido em face da mudança superveniente? Essa pergunta assola a todos, e hoje, mais do que ontem, pelo menos já temos a possibilidade teórica de levar essa angústia ao Supremo Tribunal Federal, de forma concentrada. A partir da criação da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF), ou pelo menos da sua institucionalização, com a Lei nº 9.882, é possível perguntar ao Supremo Tribunal Federal se uma lei teria sido revogada, ou não, num instrumento objetivo.*” – In O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003. p. 67.

residiria no fato de que a consolidação garantiria a continuidade do “regime consolidado”, sendo que a descontinuidade seria textual e não de *pensamento legislativo*. Não haveria, pois, a quebra da ordem anterior, apenas a revogação das disposições consideradas desnecessárias. Segundo o Professor da Universidade de Lisboa, “*é adequado falar de consolidação em sentido reforçado quando, a par da substituição de uma multiplicidade de diplomas por um único acto normativo, são eliminadas as disposições obsoletas, contraditórias, excessivamente onerosas ou ineficazes e suprimidas as lacunas de regulamentação. (...) Desta forma, sem qualquer derrogação global das normas em vigor nem qualquer alteração significativa do seu conteúdo, a marca distintiva da consolidação continua a ser a da continuidade com os regimes consolidados. Para além da redução do múltiplo ao uno, que opera no plano dos actos normativos, a principal descontinuidade é agora sobretudo textual.*”³⁵⁴

Em busca do texto único, pode-se optar, metodologicamente, por dois caminhos: a) construção de um novo texto, de base zero, a partir da fusão de vários outros ou b) agregação, num texto legal já pré-existente, eleito como texto guia, de elementos a ele conexos que estejam dispersos em vários outros diplomas a serem ab-rogados ou derogados.

NATÁLIA DE MIRANDA FREIRE, por sua vez, propõe a diferenciação conceitual entre “*consolidação por inserção*” ou “*consolidação por compilação*”. A primeira seria aquela parcial e localizada, já há muito praticada, pela qual um texto normativo que altere outro que lhe é anterior deve dispor sobre a necessidade de republicação do texto modificado, incorporando-se, na nova publicação, todas as alterações implementadas. A segunda é

³⁵⁴Formas de simplificação legislativa: elementos para o seu estudo, cit., p. 12-13.

justamente a fusão (ou agregação) de vários dispositivos conexos, gerando um novo texto consolidado.³⁵⁵

Ainda no propósito de apresentar classificações didáticas para os trabalhos de organização legislativa, NATÁLIA DE MIRANDA FREIRE, fazendo referências às lições de JOSÉ HÉCTOR MEEHAN,³⁵⁶ distinguiu e classificou as coleções legislativas.³⁵⁷ Da interpretação das explicações da ilustre Professora da Universidade Federal de Minas Gerais, poder-se-ia classificar a consolidação normativa em: a) de *caráter geral* (tendem a incluir todos os atos legislativos, qualquer que seja a temática ou a matéria) ou de *caráter especial* (que se ocupam apenas de determinada matéria ou ramo); b) de *caráter total ou histórico* (que abordariam todos os atos legislativos editados ao longo da história, inclusive os que não estão mais em vigor) ou de *caráter restrito pela vigência* (que incluiriam apenas as normas em vigor); c) as de *caráter circunstancial* (sem previsão de atualização futura) ou as de *caráter permanente* (que estabelecem mecanismos capazes de manter atualizada a legislação consolidada).

A definição metodológica da *extensão* da consolidação que se quer construir não é algo simples, tampouco algo a ser desdenhado. A organização legislativa, ou o saneamento e simplificação do ordenamento jurídico é tarefa que atinge o sistema legal como um todo, ou seja, tanto o conjunto de leis, quanto o conjunto de normas regulamentares. Isso não significa, no entanto, que, metodologicamente, não se possa separar, no trabalho de consolidação, a abordagem desses dois conjuntos normativos, mas há nuances a serem consideradas.

³⁵⁵ A consolidação como objeto da técnica legislativa. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*, cit., p. 99.

³⁵⁶ Referências, segundo a própria autora, tiradas de “Teoría y Técnica Legislativas”, Buenos Aires, Depalma, 1976, p. 99.

³⁵⁷ A consolidação como objeto da técnica legislativa, cit., p. 85.

Ao iniciar a tarefa de consolidação das leis, o agente por ela responsável não pode perder de vista que o objetivo final é o enxugamento da multiplicidade de diplomas legais e a conseqüente simplificação do Direito, com vistas a torná-lo menos confuso para o cidadão comum (ou mais acessível). Por esse raciocínio e também pelas características próprias do método da consolidação, a inclusão, no texto consolidado, de normas infralegais regulamentadoras deveria ser fortemente evitada. Mas essa conclusão não é assim tão simples.

Se o objetivo final é simplificar o Direito, a tarefa de consolidação das leis não estaria completa sem a consolidação das normas que as regulamentam, com a possibilidade, inclusive, de importação, de um bloco para outro (*bloco legal e bloco regulamentar*), de alguns de seus respectivos dispositivos, desde que se garanta a manutenção integral da mensagem legislativa (das leis) originária. FILIPE FRAÚSTO DA SILVA elenca como problema relevante do processo de consolidação das leis “*o da legalização de todas as normas que, na área a consolidar, revistam forma infra-legal.*” Para ele, é natural que se pretenda ver abrangidas pelo ato consolidador as normas infralegais da área eleita, e é também concebível que se limite o ato consolidador ao universo das leis, seguindo-se ou não, consoante a necessidade, a consolidação da matéria regulamentar da mesma área.

Essa problemática corrobora, e muito, a tese de que os projetos de consolidação das leis devem ser construídos não pelo Poder Legislativo, mas por órgão ligado ao Poder Executivo, ou por ele coordenado. Sim, porque são os governos, em regra, os responsáveis pela organização e consolidação das normas regulamentares e, partindo-se do pressuposto de que o ordenamento jurídico é uno (um único sistema legal), nada mais conveniente do que ligar a consolidação das leis com a consolidação, concomitante, das normas infralegais que as regulamentam, excluindo-se, pelo método da consolidação integrada de ambos os blocos normativos, tudo que for redundante, conflitante

e desnecessário. Mais do que isso, se o resultado esperado de um processo de consolidação é a maior homogeneização sistêmica, lingüística e normativa de todo complexo jurídico (como visto logo acima), não é razoável cindir ou dissociar a profilaxia das leis, do saneamento dos decretos, e vice-versa.

Ainda quanto à extensão, RODOLFO PAGANO destaca as diferenças entre algumas das experiências de consolidação pelo mundo, a saber. 1) *Consolidação geral da legislação*: a) abrange de uma só vez todo universo normativo, com a compilação de uma “recolha sistemática” de toda a legislação (Suíça e Alemanha); b) efetuada gradualmente segundo um programa pré-definido de codificação (França). 2) *Consolidação tendencialmente permanente*: efetuada conforme as necessidades e prioridades decididas por um órgão próprio a ela dedicada (Grã-Bretanha). 3) *Consolidação temática*: efetuada para um setor legislativo determinado caso a caso, sem uma programação prévia definida (Grécia, Itália, Espanha).³⁵⁸

Finalmente, quanto ao agente executor da tarefa da consolidação, por tudo que foi acima exposto, pode-se concluir que o cenário ideal seria a instituição de um organismo técnico, autônomo e integralmente dedicado à organização e simplificação do ordenamento jurídico. A consolidação, como já visto, começa com a construção de um inventário sistêmico das normas vigentes, que devem ser compiladas após a definição de um método lógico capaz de orientar e dar consequência a essa compilação para os fins de consolidação. Em seguida, vêm os estudos complexos para a elaboração material dos textos consolidados e a preparação dos projetos de revogação e substituição legislativa.

Em alguns países, a preparação dos textos consolidados é entregue a órgãos permanentes próprios, como é o caso da França, Grã-Bretanha, Espanha, Estados Unidos ou a uma comissão técnica especial

³⁵⁸Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 30.

nomeada caso a caso, como na Grécia ou, ainda, a cargo de uma estrutura governamental específica, como na Bélgica, onde a execução técnica do projeto de consolidação é de responsabilidade do Gabinete de Coordenação do Conselho de Estado.³⁵⁹

Essa tendência pela construção de órgãos dedicados a tarefas de organização legislativa leva à conclusão de que, paralelamente ao novo ramo do conhecimento batizado de “Legística”, surgiu, também, uma nova especialidade prática profissional, o “Legista” e um novo ferramental tecnológico voltado a isso tudo, a “Legimática”. Vale, mesmo que de forma sumária, explorá-los.

O Legista e a Legimática

MARTA TAVARES DE ALMEIDA, que, além de professora da Universidade Nova de Lisboa, é vice-presidente da *European Association of Legislation*³⁶⁰, subscreveu interessante artigo intitulado: “*Legista – uma nova profissão?*” cujas notas iniciais valem a reprodução, *in verbis*, conforme abaixo:

“No primeiro Congresso da European Association of Legislation, que se realizou em Liège, em 1993, PAUL DELNOY propôs a distinção entre legisladores e legistas para identificar claramente as diferentes responsabilidades – a nível político e técnico – na preparação da lei. Partindo desta proposta, o Autor identifica alguns textos de especialistas no domínio da Ciência da Legislação, nos quais se sustenta a necessidade de uma formação

³⁵⁹Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 30.

³⁶⁰Para os estudiosos e pesquisadores do tema da qualidade da legislação e assuntos correlatos, vale conhecer a *European Association of Legislation*, agora *INTERNATIONAL ASSOCIATION OF LEGISLATION*, presidida pelo suíço LUZIUS MADER e que tem em seus quadros, além de MARTA TAVARES DE ALMEIDA, vários outros expoentes do assunto (muitos dos quais já citados nas páginas deste trabalho). Pela rede mundial de computadores os endereços são: <www.eal.eu> e <www.ial-online.org>.

especializada em legística, englobando aspectos da metodologia de preparação da lei e da redacção legislativa, tendo em vista a qualidade da produção normativa.”³⁶¹

De fato, por tudo que já foi exposto, fica evidenciada a distinção entre *Legislador* e *Legista*. A diferença clara entre as atribuições, responsabilidades, *expertises* e habilidades dessas duas figuras, ambas protagonistas na administração do ordenamento jurídico, é a chave de uma nova era dos processos de organização legislativa.

A convicção de que a atividade legislativa, em todas as suas fases, se projeta em dois momentos fundamentais: o da decisão política e o da preparação técnico-executiva dos projetos, tem o seu desdobramento na conclusão de MARTA TAVARES DE ALMEIDA e PAUL DELNOY. Para eles, e para outros tantos, inclusive o autor, a determinação sobre o conteúdo que as normas jurídicas devem carregar é atribuição exclusiva dos representantes políticos, ocupantes das cadeiras parlamentares, é, enfim, responsabilidade indelegável do Poder Legislativo. Contudo, a orientação metodológica, os trabalhos de pesquisa, as sugestões de redacção, os testes de integração ao complexo normativo vigente, as avaliações de impacto, os trabalhos de consolidação e harmonização de textos com o contexto jurídico, tudo isso é tarefa de um outro agente, o Legista, que deve ser preparado para tanto, ter a *expertise* e o conhecimento técnico para tanto e, finalmente, fazer uso de ferramentas estruturais e tecnológicas desenvolvidas para tanto.

Nessa linha, não teriam razão aqueles que acusariam os defensores dessa visão em querer restringir o Direito à mera tecnização. Pelo menos nas últimas três décadas, como já visto, a problematização da qualidade dos projetos legislativos vem ganhando fôlego nos meios jurídicos, acadêmicos

³⁶¹*In Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 41, p. 35-43, out./dez. 2005, artigo assinado por MARTA TAVARES DE ALMEIDA, mas que se baseou em *Légiste – une nouvelle profession?*, artigo publicado originalmente por PAUL DELNOY in *Liber Amicorum*, Larcier, Paris, 2005.

e estatais. A necessidade de formação de um corpo técnico especializado, integralmente dedicado à preparação das proposituras normativas, é unânime e tem lugar de destaque nos estudos sobre Ciência da Legislação.

Muito antiga é a figura do *draftsman*, ou redator das leis, que surge no Reino Unido ainda no final do século XIX, com a criação, em 1896, do “*Office of Parliamentary Counsel*”, cujo objetivo era concentrar a redação legislativa num único serviço, com um corpo de redatores profissionais.

PAUL DELNOY, no entanto, caracteriza a profissão do *legista* como algo mais sofisticado do que o antigo *draftsman*. Esse último, focado na forma, não deve ousar na análise do conteúdo, porque recebe instruções muito restritas emitidas dos vários departamentos governamentais, do parlamentarismo britânico. Já o *legista*, tem suas competências alargadas como um profissional que domina os conhecimentos específicos para dar boa qualidade, material e formal, aos projetos, respeitando, contudo, a decisão política que legitima o processo legislativo e a vigência da norma. O *legista*, portanto, é um profissional que domina os conhecimentos multidisciplinares da Ciência da Legislação, mais especificamente as matérias afeitas à Legística Material, Formal e Organizativa.³⁶²

Ainda com relação à formação da convicção de que, dentro dos múltiplos esforços para a melhoria da qualidade da legislação, também tem lugar o desenvolvimento de corpos técnicos especializados que, necessariamente, devem opinar na elaboração das proposições legislativas, o “Relatório sobre o programa, conteúdo e métodos de um curso de Teoria da Legislação” publicado pelo Professor J.J. GOMES CANOTILHO em 1987 já mencionava a necessidade de preparação de juristas voltados, também, à elaboração das leis, revelando, nesse mesmo relatório, uma profunda insatisfação perante a unilateralidade dogmática da metodologia tradicional que

³⁶²MARTA TAVARES DE ALMEIDA, op. cit., p. 39.

compreende unicamente as disciplinas jurídicas como parte de uma ciência de aplicação das normas e não como ciência da própria normação.³⁶³

Em sofisticada análise sobre a racionalização da produção jurídica, JEAN JACQUES CHEVALLIER, conhecido professor da Universidade de Paris II, ensina que os movimentos recentes de ordenação racional da elaboração das normas de Direito segue os movimentos mais globais de racionalização das políticas públicas e deve ser traduzido por uma tripla abordagem: a) abordagem metódica (exploração de novos instrumentos técnicos para a racionalização da produção legal); b) abordagem incremental (que analisa os elementos de eficácia social) e c) abordagem de avaliação (que analisa os dispositivos permanentes de correção e de ajustamento).³⁶⁴

Pela *abordagem metódica*, que é a que importa nesse momento, JACQUES CHEVALLIER chama atenção para o fato de os movimentos de racionalização da produção normativa passarem, em primeiro lugar, pela vontade de subtrair, dos trabalhos de elaboração da lei, os empirismos, a subjetividade e, para acrescentar às palavras do ilustre professor francês uma nova expressão, os “*achismos irresponsáveis*”. Segundo ele, a racionalização da elaboração legislativa passa pela vontade de quem decide fazer dela um produto de cálculos mais objetivos, apoiados por instrumentos de análise cada vez mais complexos e sofisticados, sendo que a elaboração dos textos seria precedida por uma “preparação técnica”, cuja importância vem crescendo. A respeito: “*A adoção de um texto é precedida por um trabalho de comparação de dados, efetuados com o auxílio de dispositivos cada vez mais aperfeiçoados (inquéritos, estatísticas, ficheiros), bem como de estudos prévios muito aprofundados que conduzem através da elaboração de modelos, à demarcação*

³⁶³MARTA TAVARES DE ALMEIDA, op. cit., p. 40.

³⁶⁴A racionalização da produção jurídica. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 3, p. 10, jan./mar 1992. O artigo citado é uma versão reduzida, elaborada pelo próprio JACQUES CHEVALIER, de seu trabalho anterior intitulado *La rationalisation de la production juridique*. In: MORAND, Charles Albert (Ed.). *L'Etat propulsif-contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*. Paris: Publisud, 1991.

do campo de decisão. Todos estes ‘mecanismos de auxílio à decisão’, diretamente inspirados nos preceitos da área do management, influem sobre o próprio conteúdo da norma jurídica, ao reduzir proporcionalmente a margem de escolha de quem decide.”³⁶⁵ JACQUES CHEVALLIER chama a atenção, também, para o enorme progresso das metodologias de recolha e tratamento de dados, bem como para o imparável desenvolvimento das novas tecnologias da informação e dos sofisticados bancos de dados jurídicos.³⁶⁶

É nessa linha que CARLOS BLANCO DE MORAIS aborda o tema da “informática legal e a comunicação eletrônica” que, segundo ele, alguns denominam “ciber-código”, como elemento decisivo da simplificação do Direito. A respeito: “O impacto das novas tecnologias da informática em ligação ao ciberespaço nos processos de simplificação legislativa do tempo presente mede-se, não apenas em termos de qualificação do processo de universalização comunicativa das leis, mas também no modo como esses meios tecnológicos logram modelar a própria Legística formal que se ocupa da reordenação dos textos legislativos.”³⁶⁷

Visão semelhante foi externalizada por STÉPHANE GUY, para quem, em artigo intitulado “Une Utopie: La Codification”,³⁶⁸ as ferramentas informáticas têm o potencial de, por um certo ângulo de visão, tornar os processos de codificação da legislação francesa arcaicos já que, por meio da informatização, o conjunto de leis está disponível, de todas as maneiras possíveis, para quem quer que seja. A idéia de STÉPHANE GUY é bastante engenhosa e leva a imaginar um ambiente em que, estando todo o universo normativo disponível em meios eletrônicos e havendo boas indexações desse conteúdo, as compilações de leis sobre determinado assunto podem ser automaticamente executadas pelos sistemas de tecnologia de informação,

³⁶⁵La rationalisation de la production juridique, cit., p. 10.

³⁶⁶Id. Ibid., p. 11.

³⁶⁷Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor, cit., p. 627.

³⁶⁸Artigo publicado na *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 26, p. 273-310, 1996.

bastando, para tanto, boas ferramentas eletrônicas de pesquisa. Por essa perspectiva, as compilações poderiam ser realizadas imediatamente, de acordo com os desejos ou parâmetros estabelecidos por quem quer que seja, segundo critérios livres, serem escolhidos caso a caso.³⁶⁹

Mais do que isso, a aplicação das novas tecnologias eletrônicas para processamento de dados nos processos de simplificação legislativa passaram a permitir, com certa facilidade: a) a transferência para meios eletrônicos de todas as normas (de todos os tipos) editadas em toda a história de determinado Estado soberano; b) a busca eletrônica das normas relativas a determinado assunto; c) o monitoramento eletrônico dos prazos de vigência previstos em determinadas leis;³⁷⁰ d) a acessibilidade, pela internet, de todo conjunto normativo, por todos os cidadãos, a qualquer tempo e lugar; e) a comparação eletrônica entre termos, expressões e textos normativos; f) a execução dos inventários, reuniões ou compilações para fins de codificação; g) outras inúmeras possibilidades que o frenético desenvolvimento da tecnologia da informação venha a criar.

É nesse ambiente que surge a “*Legimática*”, cujo campo de estudo é surpreendentemente vasto. Trata-se de disciplina voltada a relacionar o uso da informática nos processos de organização legislativa (incluindo as

³⁶⁹ *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 26, p. 300, 1996.

³⁷⁰ Vale aqui uma pequena nota sobre as cláusulas de caducidade inseridas em determinada norma de modo que seu período de vigência fique previamente estabelecido, ao cabo do qual, a norma deixa simplesmente de valer. Esse tipo de norma com “prazo de validade” é conhecida pela expressão *sunset legislation* e cláusula de caducidade é conhecida como *sunset clause*. Trata-se de mecanismo interessante que pode ter como efeito forçar a revisão periódica da legislação afetada pelas *sunset clauses*, meio irresistível de avaliação constante dos impactos legislativos. No Brasil, um bom exemplo do funcionamento da *sunset legislation* foi recentemente percebido pela não prorrogação da CPMF, Contribuição Provisória sobre Movimentação Financeira. Nos EUA, normas restritivas de direitos fundamentais são também um exemplo recente da aplicação da *sunset clause*. A respeito, vale mais uma vez citar CARLOS BLANCO DE MORAIS, para quem “*alguns ordenamentos estabelecem por via legal cláusulas de caducidade em relação a leis especiais que cobrem certos sectores como forma de impulsão da respectiva consolidação ou ‘limpeza’.*” In “*Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 625.

avaliações de impacto, profilaxia jurídica e metodologias integrativas do sistema normativo).

As possibilidades da “Legimática” foram muito bem exploradas por PIETRO MERCATALI em artigo intitulado “*Dodici anni Legimatica: Da una Parola a Una Disciplina*”, no qual esse novo campo do conhecimento foi dissecado, inúmeros trabalhos acadêmicos sobre o tema foram listados e sua aplicação foi identificada em diversas experiências mundiais. Nesse artigo, ao defender a utilização da “Legimática” tanto no apoio a todas as fases da boa elaboração legislativa quanto nos trabalhos de organização do ordenamento jurídico, PIETRO MERCATALI a coloca como instrumento da “Legística” e, portanto, do “Legista”. A respeito, com vênica para reprodução do texto original: “*non bisogna confondere la legimatica con la legistica, che è la disciplina che insegna la buona redazione dei testi normativi. Semmai si può dire che la legimatica è il supporto informatico della legistica*”³⁷¹

No Brasil, o assunto foi estudado com detalhes por FABIANA DE MENEZES SOARES, LOUISE MENEGAZ BARROS e NATÁLIA DE ASSIS FARAJ, em recentíssimo artigo intitulado: “*Legimática: A Tecnologia da Informação Aplicada à Qualidade da Produção Legislativa*”, cujo título já dá bem a dimensão do próprio trabalho.³⁷² Nele, as juristas de Minas Gerais ultrapassam a análise meramente ferramental dos instrumentos de informática jurídica, mostrando que as possibilidades legimáticas beiram questões tecnológicas que permitem a aplicação de “inteligências artificiais” ao trabalho de organização legislativa. Segundo as autoras, “*os vários softwares criados no intuito de oferecer auxílio no processo de feitura de normas jurídicas são programados para reproduzir esquemas de raciocínio humano. Eles atuam a partir de uma base de dados e conhecimento que já possuem e de elementos da*

³⁷¹Texto publicado pelo *Istituto di Teoria e Tecniche dell’Informazione Giuridica (ITTIG). Consiglio Nazionale delle Ricerche*, Firenze, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/mercatali2004.pdf>>.

³⁷²Artigo publicado na *Revista Senatus*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 18-32, out. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/141095>>.

realidade a ser regulada adicionados pelo operador, processando-os de modo a analisar as informações recebidas em um contexto, deduzir soluções lógicas e oferecê-las ao legislador.”³⁷³ Ainda do que se pode depreender das explicações das citadas autoras, a Legimática vem ao auxílio dos Legistas na medida em que permite periciar os conteúdos normativos, dando base técnica para a tomada das decisões pertinentes ao trabalho de elaboração e organização legislativas. Ainda a esse respeito: “como as normas jurídicas obedecem a padrões determinados de comandos, as fronteiras se alargam em face do uso da lógica deôntica em sistemas inteligentes.”³⁷⁴

Tudo isso vem avalizar a opinião de que não é mais possível deixar de adicionar à dimensão político-parlamentar da elaboração e organização legislativa a dimensão técnico-executiva. Não é mais possível, em pleno século XXI, perante a grave crise da lei que dificulta o desenvolvimento da nação, subtrair a avaliação técnica das normas, seja para formulá-las ou para reordená-las, com a aplicação, pelo *Legista*, dos conhecimentos *Legísticos*, com o auxílio da *Legimática*.

No Brasil, há uma experiência notável da aplicação dos instrumentos da Legimática na organização legislativa. Trata-se do sistema desenvolvido pelo SERPRO denominado SISCON – Sistema de Consolidação Legislativa. Esse sistema foi desenvolvido para facilitar o trabalho de consolidação das normas brasileiras inaugurado durante a gestão de GILMAR FERREIRA MENDES à frente da chefia da assessoria jurídica da Casa-Civil durante a presidência de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Mas essa experiência será mais bem abordada em tópico adiante, dedicado às tentativas recentes de consolidação de normas no Brasil.

Por enquanto, a ligação útil e praxiológica entre Legística, Legistas e Legimática é a imagem que se quer fixar. FABIANA DE

³⁷³Revista *Senatus*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 19, out. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/141095>>.

³⁷⁴Id. *Ibid.*, p. 22.

MENEZES SOARES, captou bem a seqüência operacional dos movimentos que visam à simplificação do Direito, *in verbis*: “*O estudo do modo de se fazer leis, da avaliação e projeção legislativas, das novas concepções acerca do ‘bem legiferar’, das técnicas de construção do texto normativo (drafting) no seu aspecto formal e substancial, incluindo o chamado exame de ‘fattibilità’ (que verifica o custo e oportunidade de edição de dada norma) são fundamentais para um acertado posicionamento do tema dentro das aplicações da tecnologia da informação em face de uma concepção sistêmica do ordenamento jurídico*”.³⁷⁵

Vale, doravante, pesquisar os movimentos de organização legislativa pelo mundo e a identificação das inovações por eles introduzidas para, ao final, entender melhor as possibilidades para o caso brasileiro.

Consolidação e Organização Legislativa: Os Movimentos Europeus

Como já foi visto, nos últimos tempos podem ser identificados movimentos contundentes no Direito Comparado no sentido de se construírem mecanismos de intervenção no processo de elaboração legislativa e na própria legislação vigente, visando à melhoria de sua qualidade, sua simplificação, acessibilidade, saneamento e organização.

Na realidade européia, esses movimentos se intensificaram muito com a evolução do Direito Comunitário, que tem sua efetividade derivada da vontade dos Estados-Membros em dotarem as autoridades que compõem a União Européia de ferramentas coativas de caráter supranacional.

Além dos tratados instituidores da União Européia, há todo um conjunto de fontes de Direito Comunitário, dentre o qual se encontram as diretivas e os regulamentos, cujo conteúdo deve ser absorvido pelos Estados-

³⁷⁵*Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica, cit., p. 21.*

Membros com a necessária adaptação (e conseqüente modificação) das legislações infranacionais.³⁷⁶

Nesse movimento, em que normas de origem supranacional forçam a adaptação do Direito nacional, surgiu um problema pontual e importante para o avanço do Direito Comunitário: a padronização dos termos jurídicos e a harmonização dos vários complexos normativos. Nesse sentido, assim como há diretivas padronizando, no âmbito da União Européia, os sinais e placas de trânsito e as unidades de medida, há, também, orientações supranacionais pela padronização dos textos normativos. Tudo isso sem falar nas recomendações da OCDE, que inspiraram o desenvolvimento de estudos sobre simplificação legislativa desenvolvidos a mando do Conselho Europeu, como o já mencionado “*Relatório Mandelkern*”.³⁷⁷

Assim, além dos estudos relativos à organização do Direito Comunitário, a União Européia passou a recomendar a organização legislativa do Direito Interno em todos os seus Estados-Membros. Partiu-se do pressuposto de que as legislações nacionais e supranacionais fazem parte de um mesmo complexo normativo, que se inter-relaciona. A soma de todas as normas nacionais com as normas comunitárias resulta num gigantesco conjunto normativo, muito pouco harmonizado, sobretudo por conta dos vários séculos de evolução absolutamente independente dos Direitos de cada país (de tradições jurídicas distintas). Nesse contexto, os processos de organização pela via da codificação ou consolidação passaram a ser desenvolvidos como forma de simplificar, harmonizar e reduzir o volume da legislação européia.

³⁷⁶A respeito: “*L’ensemble du système normatif de la EU obéit donc au principe suivant: les réglementations nationales doivent être remplacées par un acte communautaire lorsqu’une réglementation précise, commune à tous les pays membres, est nécessaire.*” KLAUS-DIETER BORCHARDT, *L’ABC du Droit Communautaire*. Luxembourg: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1991. p. 25. Disponível em: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/txt_fr.pdf>. Versão em francês.

³⁷⁷Cf. RELATÓRIO MANDELKERN – Melhoria da Qualidade Legislativa. *Legislação*: cadernos de ciência de legislação, INA, Oeiras, Lisboa, n. 29, p. 29, out./dez. 2000. Versão em português.

O grande volume da legislação europeia tem sido pauta de rigorosas análises e intensos debates. Os esforços europeus de se cortar o “*red tape*”³⁷⁸, ou seja, o excesso de burocracia, estão diretamente ligados à necessidade de redução do número e da extensão das leis, sendo que o discurso em torno do tema tem se tornado uma das mais populares promessas eleitorais nos últimos pleitos políticos europeus.³⁷⁹ Até muito recentemente, muitos países não tinham sequer feito o trabalho de inventariar sua própria legislação e, para os organismos europeus, a maior parte dela era desconhecida. Atualmente, pesquisas que mostram exatamente o número de leis e desdobramentos normativos tornaram-se freqüentes nos Estados-Membros da União Europeia e revelam situação não muito confortável, que inspira os movimentos de saneamento que passaram a ser tentados.³⁸⁰

Com relação ao volume legislativo no âmbito da União Europeia, o acervo normativo comunitário, denominado “*acquis communautaire*”,³⁸¹

³⁷⁸ *Red tape* é termo britânico, comumente utilizado como sinônimo de procedimento burocrático. Sua origem provável está na prática inglesa dos séculos 17 e 18 de adornar os documentos oficiais com uma fita vermelha. Cf. WIN VOERMANS, CHRIS MOLL, NICO FLORIJN e PETER VAN LOCHEM, Codification and consolidation in the European Union: a means to Untie red tape. *Statute Law Review*, v. 29, n. 2, 2008, p. 65.

³⁷⁹ Interessante notar que o debate sobre o “enxugamento legislativo”, bastante acalorado no ambiente europeu, é praticamente ignorado no Brasil, sobretudo nos meios políticos, em que a apresentação de um grande número de proposições legislativas, ao contrário, é visto como uma qualidade e não como um defeito, da atividade parlamentar desenvolvida pelos representantes eleitos.

³⁸⁰ Como exemplo, vale citar pesquisa sobre o volume da legislação do Reino Unido de 1950 a 2006, conforme publicação de 5 de fevereiro de 2007 pela Biblioteca da ‘*House of Commons*’ (ACTS & Statutory Instruments: volume of UK legislation 1950 to 2007. Disponível em: <www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snsg-02911.pdf>).

³⁸¹ A respeito: “‘*Acquis Communautaire*’ is used in ‘*European Union law*’ to refer to the total body of EU law accumulated thus far. The term is ‘*French*’: *acquis* means “that which has been acquired”, and *communautaire* means “of the community. The *acquis* was divided into 31 chapters: Free movement of goods; Free movement of persons; Freedom to provide services; Free movement of capital; Company law; Competition policy; Agriculture; Fisheries; Transport policy; Taxation; Economic and Monetary Union; Statistics; Social policy and employment; Energy; Industrial policy; Small and medium-sized enterprises; Science and research; Education and training; Telecommunication and information technologies; Culture and audio-visual policy; Regional policy and coordination of structural instruments; Environment; Consumers and health protection; Cooperation in the field of Justice and Home Affairs; Customs union; External relations; Common Foreign and Security Policy (CFSP); Financial control; Financial and budgetary; Provisions;

preenchia, em 2001, 80.000 folhas de papel.³⁸² Como consequência desse volume gigantesco de normas, a *crise da lei* também se instalou por lá, diminuindo a competitividade das empresas e tornando hercúlea a tarefa de encontrar, acessar, revelar e compreender o aparato normativo comunitário.³⁸³

Esse diagnóstico foi muito bem formulado pelos relatórios da OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, que apontaram para os riscos de uma sobrecarga na economia europeia em função do excesso de burocracia normativa, capaz de comprometer a competitividade, o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável do continente. A burocracia normativa na Europa tem, ainda, um agravante, segundo a própria OCDE: são vários os idiomas oficiais da União Europeia, sendo que o trabalho de adequação redacional das normas precisa levar em conta uma homogeneização de termos, passíveis de tradução nas mais variadas línguas do continente.³⁸⁴

Em função dessas e outras preocupações, as instituições comunitárias traçaram estratégias para simplificar o conjunto normativo, sobretudo de caráter regulatório. O grande marco deste movimento foi a instituição do programa “*Better Regulation*”, que em português ficou traduzido como “*Legislar Melhor*”.³⁸⁵ Seu principal objetivo era (e é) o de promover um plano de aplicação para uma melhor estratégia legislativa, mais

Institutions; Others.” (ACQUIS communautaire. Disponível em: <http://en.wikipedia.org/wiki/Acquis_communautaire>).

³⁸²Levantamento disponível em JUST how big is the acquis communautaire? *Openeurope*. Disponível em: <<http://www.openeurope.org.uk/research/acquis.pdf>>.

³⁸³É o que ensina RODOLFO PAGANO: “A legislação europeia caracteriza-se, entre outras coisas, pela quantidade das disposições que produz e pela frequência das alterações. Nestas condições, torna-se difícil para os destinatários manterem-se atualizados” in Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 55.

³⁸⁴Conclusões, por exemplo, retiradas do OCDE. Cutting Red Tape: National Strategies. *Policy Brief*, Jan. 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/39609018.pdf>>.

³⁸⁵Existe infindável material de pesquisa sobre o “Better Regulation Strategy” no sítio da Comissão Europeia que é dedicado unicamente a este programa. EUROPEAN COMMISSION BETTER REGULATION. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm>.

especificamente para simplificação, redução do aparato normativo-administrativo e a introdução de técnicas para a avaliação de impacto da burocracia europeia.³⁸⁶

O “*Better Regulation*”, no entanto, é apenas o cume, ou a face mais conhecida de toda uma evolução comunitária anterior que, por sua importância e influência nos movimentos de simplificação legislativa, merece ser sumariamente descrita. Assim, para efeitos didáticos, pode-se dividir a experiência europeia de organização da legislação comunitária em três períodos: um primeiro que vai do início da década de 90 até 2002, um segundo período, inaugurado com a instituição do “*Better Regulation*” que pode, por sua vez, ser dividido em duas fases operacionais: antes e depois de 2005, conforme se verá.³⁸⁷ Vale, então, relatar, mesmo que brevemente, essa evolução.

Um dos primeiros trabalhos oficiais relevantes sobre a qualidade legislativa na Europa foi o “*Sutherland Report*”, de outubro de 1992. Esse relatório já sugeria que cada novo ato normativo deveria ser avaliado com base em 5 critérios: a) necessidade de um planejamento de simplificação legislativa; b) escolha do plano mais efetivo de ação; c) proporcionalidade das medidas; d) coerência com as medidas existentes e e) ampla consulta dos círculos interessados durante a preparação dos textos. Além disso tudo, o “*Sutherland Report*” já trazia a recomendação de consolidação da legislação existente.³⁸⁸

³⁸⁶“Em 2002, foi lançado um vasto programa para simplificar e em geral melhorar o ambiente legislativo. O referido programa destina-se a reduzir a burocracia, melhorar a qualidade da legislação e elaborar instrumentos legislativos mais adaptados às necessidades dos consumidores e das empresas. Isto significa tomar medidas em diferentes fases do ciclo político: examinar as novas iniciativas, as propostas ainda em negociação e a legislação já publicada.” In LEGISLAR Melhor: uma explicação simples desta iniciativa. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2006. p. 6.

³⁸⁷WIN VOERMANS, CHRIS MOLL, NICO FLORIJN e PETER VAN LOCHEM. Codification and consolidation in the European Union: a means to Untie red tape, cit., p. 65-81.

³⁸⁸Pode-se encontrar menção do “*Sutherland Report*” nos seguintes documentos que compõem o acervo técnico das várias instituições europeias sobre o assunto da simplificação legislativa: a) “*The internal market after 1992: meeting the challenge*”, Report to the EEC Commission by the High Level Group on the operation of the internal market (SEC(92)2044); b) “*Supplement to European Report no. 1808*”, de 31 de outubro de 1992;

Em dezembro de 1992, o Conselho Europeu, reunido em Edimburgo, clamou por providências no sentido de ser construída uma nova legislação, mais clara e simples, na realidade européia. O que houve de relevante, no entanto, nas conclusões desse Conselho de Edimburgo foi a sugestão de se proceder a uma espécie de codificação oficial dos atos comunitários, a partir, evidentemente, da compilação de todos os atos normativos até então editados.³⁸⁹

Em junho de 1993, somando-se às conclusões de Edimburgo, o Conselho Europeu divulgou instruções sobre a qualidade da técnica legislativa, tratando de uma série de questões, tanto terminológicas quanto redacionais, passando, inclusive, por recomendações técnicas para dar maior coerência ao conjunto legislativo até então existente. Nessa mesma instrução, foi tratado o papel relevante do preâmbulo, como instrumento orientador para os destinatários das normas. O objetivo final desse documento, editado sobre a forma “*resolution*”³⁹⁰ (ou resolução em português), como constou de seu

c) *Commission Communication to the Council and the EP*, intitulada “*Follow-up of the Sutherland report*” (COM(93)361 final e SEC(92)2277 final); d) *Opinion of the Economic and Social Committee* de 05 de maio de 1993, “*On the Commission Communication on the operation of the Community’s internal market after 1992: follow-up to the Sutherland Report*” (OJ no. C 201/59 de 26/7/1993); e) *Communication from the Commission*, “*Follow-up to the Sutherland Report: legislative consolidation to enhance the transparency of Community law in the area of the internal market*” de 16 de dezembro de 1993 (COM(93)361 final); f) *Communication from the Commission to the Council, the EP and the ESC* “*On the handling of urgent situations in the context of implementation of Community rules: follow-up to the Sutherland Report*” (COM(93)430 final).

³⁸⁹A respeito: “*O Conselho Europeu recebeu um relatório do Presidente da Comissão sobre os primeiros resultados da revisão da legislação existente e proposta, efectuada pela Comissão à luz do princípio da subsidiariedade. Constam do Anexo 2 alguns exemplos desses resultados. O Conselho Europeu tomou nota da intenção da Comissão de retirar ou alterar certas propostas e de apresentar propostas de alteração de certos elementos da legislação já existente.*” Conselho Europeu de Edimburgo – 11 e 12 de Dezembro de 1992: Conclusões da Presidência (publicado no DOC/92/8 em 13/12/1992 ou no Boletim EC 12/92, Conselho Europeu de Edimburgo: “Conclusões da Presidência”, pp. 7-40 ou, ainda, disponível no site www.consilium.europa.eu).

³⁹⁰Documento oficial da União Européia reproduzido nos Anexos da obra “*The quality of community legislation: the viewpoint of the Council Legal Service*”, de ALFRED E. KELLERMANN, GIUSEPPE CIAVARINI AZZI, SCOTT H. JACOBS e REX DEIGHTON-SMITH intitulada *Improving the quality of legislation in Europe. Improving*

próprio texto, foi o de tornar a legislação comunitária mais acessível por meio de um tratamento saneador a ser dado aos textos vigentes, com vistas a sua simplificação, concisão e eliminação de ambigüidades, cujos principais pontos eram: a) unificação terminológica; b) uso padronizado da sistemática de divisão dos textos em capítulos/seções/artigos/parágrafos; c) busca pela utilização de termos simples; d) clareza da exposição preambular; e) coerência com os demais atos normativos e f) precisão na indicação de sua entrada em vigor. Por outro lado, essa mesma resolução trouxe um rol de vícios redacionais a serem evitados, como: a) o uso desnecessário de abreviações, jargões comunitários, longas sentenças e referências imprecisas de outros textos; b) o uso de referências cruzadas, declarações políticas sem caráter legislativo, inúteis repetições de provisões existentes e incoerência com a legislação em vigor e c) a inclusão, num mesmo texto normativo, de matérias ou assuntos não conexos.³⁹¹ Pode-se dizer que essa resolução é o primeiro texto normativo da União Européia focado na qualidade da legislação comunitária, no qual ficou, finalmente, definida uma política oficial para melhorar a acessibilidade do complexo regulamentar, com a introdução de regras orientadoras para avaliação e produção dos textos legislativos europeus.³⁹²

O ano de 1993 foi marcante para os processos europeus de organização normativa. Ainda em junho daquele mesmo ano, durante a reunião do Conselho em Copenhague, as providências para dar maior acessibilidade ao complexo normativo europeu pela via da consolidação/codificação da

the quality of legislation in Europe. London: Kluwer Law International; T.C.M. Asser Instituut, 1998. p. 310.

³⁹¹ A Resolução do Conselho Europeu de 8 de junho de 1993 sobre a qualidade da técnica legislativa para os diplomas comunitários está publicada no veículo oficial da UE, OJ C 166/1, de 17 de junho de 1993, p. 1.

³⁹² Além de constarem do corpo da resolução, essas regras também foram incluídas na Decisão do Conselho nº 93/662/EC, de 6 de dezembro de 1993, que adaptou o próprio procedimento interno do Conselho às novas orientações sobre simplificação regulamentar. (Essa decisão está publicado no veículo oficial da UE, OJ L 304/1, de 10/12/1993).

legislação europeia também foi debatido.³⁹³ Importante destacar que ainda no ano anterior, tanto no “*Relatório Sutherland*”, como na Comunicação da Comissão para o Conselho e Parlamento Europeu de 2 de dezembro de 1992³⁹⁴, adotou-se, como um dos instrumentos para melhorar a qualidade legislativa, o instituto da consolidação. Reservou-se a ela, desde então, um grande incentivo oficial como sendo uma das técnicas mais adequadas para sanear as contradições e incoerências do sistema legal europeu. A Comunicação da Comissão Europeia de dezembro de 1992 já indicava ser de sua responsabilidade a execução da tarefa de organização normativa, mas indicava, também, a necessidade de esforço a ser empreendido pelos Estados-Membros com relação ao seu Direito Interno.³⁹⁵

Em dezembro de 1993, em nova Comunicação (comunicação oficial endereçada ao Conselho e ao Parlamento Europeus), a Comissão destacou áreas em que o processo de consolidação deveria ser implantado e indicou critérios para sua efetivação, mostrando, de forma concreta, o resultado dos estudos desenvolvidos a partir das avaliações contidas no *Relatório Sutherland*.³⁹⁶ Nessa comunicação, a consolidação legislativa é apresentada como meio para reunião inicial de vários textos normativos com vistas à incorporação futura, nesse mesmo diploma consolidado, das subseqüentes

³⁹³“*No que se refere à transparência, o Conselho Europeu tomou conhecimento dos primeiros passos dados em resposta às Conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo relativamente à abertura ao público de determinados debates do Conselho, à simplificação e codificação da legislação comunitária e à informação em geral. O Conselho Europeu reiterou o seu empenho em prosseguir na via de uma Comunidade mais aberta e mais transparente.*” Conselho Europeu de Copenhague, 21 e 22 de junho de 1993 – Conclusões da Presidência (CONSELHO EUROPEU DE COPENHAGA. 21-22 DE JUNHO DE 1993. *Conclusões da Presidência*. Disponível em: <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/72926.pdf>).

³⁹⁴Ver SEC(92) 2277 *The operation of the Community's Internal Market after 1992 follow-up to the Sutherland report*, de 2 de dezembro de 1992.

³⁹⁵A respeito: “*The Members States should, therefore, allow consolidation at Community level to be accompanied by equivalent transparency at national level or by any other information initiative.*” (SEC (92) 2277, p. 14).

³⁹⁶A respeito: “*Legislative consolidation to enhance the transparency of community law in the area of the Internal Market*” (*Communication from the Commission follow-up to the Sutherland Report* COM (93) 361, final).

modificações, mantendo-se, em caráter permanente, a organização legislativa. Nessa oportunidade, concluiu-se que o sucesso de um processo de consolidação legislativa dependeria da superação de dois eventos: a) a dificuldade de conciliar 9 idiomas envolvidos e b) a quase irresistível pressão para a inserção, durante o processo de consolidação, de mudanças substanciais na legislação em vigor.³⁹⁷

Em 1994 o Conselho, as Comissões e o Parlamento adotaram um *Acordo Interinstitucional* de codificação oficial dos textos legislativos, o “*Accelerated Working Method for Official Codification of Legislative Texts*”.³⁹⁸ Esse “*acordo*” introduziu um método de trabalho para acelerar a compilação, consolidação e codificação dos textos comunitários, dentro da seqüência metodológica tradicional. O processo de consolidação formal, “*formal consolidation*”³⁹⁹, segundo os relatórios que embasaram o “*acordo*”, consistiria na reunião, em um único texto, dos vários atos normativos dispersos e suas posteriores emendas, incorporando alguns dispositivos e revogando outros, com a substituição de um enorme complexo normativo por outro, mais enxuto e simplificado.

No Acordo Interinstitucional entre Comissão, Conselho e Parlamento para organização dos textos legislativos europeus, foram definidos dois possíveis métodos de consolidação: a) *consolidação vertical*, pela qual se parte de um texto principal incorporando-se, em seu próprio corpo, todas as suas sucessivas alterações e b) *consolidação horizontal*, na qual vários atos normativos dispersos e paralelos que versam sobre assuntos conexos são integrados num mesmo texto. Uma das primeiras empreitadas de organização legislativa pela via da consolidação horizontal atingiu o setor de

³⁹⁷Com relação a essa última dificuldade, apontada pela Comissão Européia ainda em 1993, trata-se do grande desafio que, de forma generalizada, em todo o tempo e lugar, caracteriza a condução do processo de consolidação legislativa.

³⁹⁸Acordo Interinstitucional firmado em 20 de dezembro de 1994, conforme publicação no veículo oficial - OJ n° C 293/2 de 8/11/1995 e também no OJ n° C 102/2 de 4/4/1996.

³⁹⁹A expressão “consolidação formal” é utilizada para designar processo de organização legislativa que rearranje as normas vigentes sem alteração substancial (ou material).

telecomunicações.⁴⁰⁰ Neste trabalho, foram utilizadas técnicas de reformulação (“*recasting*”) e atualizações (“*amendment updating*”), por meio da fusão horizontal dos vários textos que abordam a mesma matéria. Todas essas técnicas já haviam sido mencionadas nos relatórios que embasaram o acordo de 1994, o qual inspirou vários outros documentos comunitários que o sucederam.⁴⁰¹

O *acordo*, também, destacou os princípios que deveriam ser seguidos no processo de organização legislativa, ratificando muitos dos critérios metodológicos contidos na Comunicação da Comissão Europeia de dezembro de 1993, dentre eles: a) preservar a mensagem inicial das normas evitando-se a introdução de mudanças substanciais; b) priorizar setores conforme proposta da Comissão e deliberação, a cada ano, das três instituições envolvidas no acordo (Parlamento, Conselho e Comissão); c) a formação de um órgão técnico tripartite, o “*Consultative Working Party*” para revisão dos projetos de consolidação; d) tramitação em procedimentos especiais acelerados dos projetos de consolidação/codificação até sua validação formal; e) formas de apreciação concomitante (e não sucessiva) pelas três instituições; d) restrição dos debates ordinários para deliberação do Conselho (que é o órgão legislativo de última instância da EU) por meio do “*Working Party on Codification*”, órgão que permitiria um processo de simplificação das decisões em matéria de

⁴⁰⁰Conforme Diretivas n°s 91/263 e 97/97.

⁴⁰¹A respeito da diferenciação entre consolidação vertical e horizontal: “*Consolidation may be vertical (the new legal instrument incorporates a single basic instrument and subsequent amendments thereto) or horizontal (the new instrument incorporates several basic instruments in one field)*” In BETTER LAWMAKING 1996 – *Comission Report to the European Council on the application of subsidiarity and proportionality principles, on simplification and on consolidation*, Brussels, 27/11/1996 (CSE 96. 7, final). Documento oficial da União Europeia reproduzido nos Anexos da obra *The quality of community legislation: the viewpoint of the Council Legal Service*, texto que está na obra coletiva de ALFRED E. KELLERMANN, GIUSEPPE CIAVARINI AZZI, SCOTT H. JACOBS e REX DEIGHTON-SMITH intitulada *Improving the quality of legislation in Europe*, cit., p. 310.

codificação/consolidação, com a adoção de métodos que impeçam a discussão sobre o conteúdo material dos textos a serem codificados.⁴⁰²

Mas, além da arquitetura metodológica definida no início dos anos 90 para os trabalhos de consolidação e codificação das normas de caráter comunitário, o outro aspecto relevante que merece destaque na experiência européia é justamente a articulação entre as instituições com foco na organização legislativa. Sim, porque o *Acordo Interinstitucional* que inspirou o “*Accelerated Working Method for Official Codification of Legislative Texts*” é um exemplo de como as várias instâncias políticas e administrativas podem se compor, definindo, de forma prática, concreta, contundente e clara, as responsabilidades, metas e prazos para o trabalho de organização da legislação.

No entanto, passados quase vinte anos do exemplo de mobilização social e de articulação entre instituições verificado na experiência européia, no Brasil, como afirma JOSÉ EDGARD PENNA AMORIM PEREIRA, “*o tema da consolidação não tem, infelizmente, sensibilizado, seja a população como um todo, seja a sua representação política*”. Em artigo intitulado “*Articulação de Competências entre os Poderes no Processo de Consolidação das Leis*”, o jurista e desembargador de Minas Gerais defendeu a idéia de parceria entre os Poderes Legislativo e Executivo na criação de um “*Grupo Governamental de Consolidação*”, “*que seria o grupo de parceria política entre os dois Poderes*”. Acrescenta que como há matérias legislativas que são de iniciativa privativa do Poder Judiciário e do Ministério Público, essas instituições também seriam “*chamadas a participar dos grupos governamental e técnico nas discussões atinentes a matéria de sua iniciativa,*

⁴⁰²JEAN CLAUDE PIRIS, The quality of community legislation: the viewpoint of the Council Legal Service. In: ALFRED E. KELLERMANN, GIUSEPPE CIAVARINI AZZI, SCOTT H. JACOBS e REX DEIGHTON-SMITH (Eds.), *Improving the quality of legislation in Europe*, cit., p. 33.

concorrente ou privativa, assegurando-se, assim, que a parceria alcance todos os interessados”⁴⁰³

De fato, a experiência europeia revelou a necessidade de articulação entre as instâncias políticas para facilitar a decisão sobre os processos de consolidação, sobretudo para permitir que o rearranjo da legislação prescindia de novas e intermináveis discussões multilaterais, inevitáveis quando a atividade de reforma legislativa pretende modificar a substância (mensagem original) das normas.

Em 1995, a Comissão Europeia divulga relatório, com sucessivas versões posteriores, intitulado “*Better Lawmaking*”.⁴⁰⁴ Uma vez mais, sua diretriz em política legislativa foi reforçar a necessidade de boa qualidade e coerência dos textos legislativos, cujo processo de elaboração deveria ser planejado, coordenado e acompanhado do monitoramento da legislação vigente, com vistas a estancar a proliferação de diplomas esparsos. Nos sucessivos relatórios do “*Better Lawmaking*”, foi reforçada a idéia de que a legislação deveria ser mais acessível às empresas e ao público em geral, sendo a técnica da consolidação implementado, de forma contínua, para este fim.⁴⁰⁵

Em maio de 1996, a Comissão deu início ao projeto SLIM - *Simpler Legislation for the Internal Market* (em português: “Simplificação da Legislação do Mercado Interno”). O objetivo era identificar caminhos com os quais tanto a legislação comunitária quanto as legislações nacionais fossem

⁴⁰³Articulação de competências entre os poderes no processo de consolidação das leis. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*, cit., p. 79.

⁴⁰⁴“*Better Lawmaking 1995*”: relatório da Comissão para o Conselho Europeu (de Madri) na aplicação dos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade na simplificação e codificação, CSE(95)580, Boletim, 11-1995, ponto 1.9.2; ver também “*Better Lawmaking 1996*”: relatório da Comissão para o Conselho Europeu (de Dublin) na aplicação dos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade na simplificação e consolidação, CSE(96)7.

⁴⁰⁵De 1995 a 1996, quase 1.500 diplomas do acervo normativo comunitário foram consolidados. A respeito, ver CSE (95) 580 p. 2, disponível em todos os sites oficiais da UE.

simplificadas e mais bem integradas.⁴⁰⁶ A partir do SLIM, ficou a convicção de que a boa qualidade da legislação europeia dependeria de medidas a serem tomadas pelos Estados-membros, o que levou a Comissão, em junho de 1997, a adotar uma ampla aproximação dos trabalhos para simplificação legislativa desenvolvidos tanto em nível comunitário como nos níveis infranacionais.⁴⁰⁷ Na versão do “*Better Lawmaking*” de 1997, a Comissão chama os “*drafting authorities*” dos Estados-membros, segundo o texto original: “*to work towards the effective implementation of Community law and play an active part in process of improving the quality of legislation*”.⁴⁰⁸

O SLIM foi um marco internacional na adoção de técnicas de consolidação no propósito de simplificação legislativa e, portanto, merece ser destacado, sobretudo pela inovação que trouxe no sentido de integrar, de forma prática, num mesmo programa de organização de normas, unidades políticas dotadas de soberania e total independência política. No entanto, após a complementação da quarta fase do SLIM, a Comissão, com a cooperação dos Estados-membros, avaliou os trabalhos⁴⁰⁹ e concluiu que o SLIM não foi exatamente bem sucedido em seus resultados finais, principalmente porque ele não conduziu a uma substancial revogação ou redução da legislação do mercado interno. Porém, segundo essa mesma avaliação, o SLIM obteve

⁴⁰⁶Cf. A Comunicação da Comissão para o Conselho e Parlamento Europeu: *Simpler legislation for the internal market (SLIM): a pilot project*, in COM (96)204 final. Ou, também, na Resolução do Parlamento Europeu de 10 de abril de 1997 sobre a Comunicação da Comissão para o Conselho e Parlamento Europeu *Simpler legislation for the internal market (SLIM): a pilot project* A4-0108/97, publicada no OJ n° C 132/213 de 28 de abril de 1997.

⁴⁰⁷Conforme COM (97)618 final, p. 2.

⁴⁰⁸Cf. “*Bulletin*” da União Europeia 11-1997, ponto 1.1.1., disponível no portal da UE na internet: <<http://europa.eu>>. O “*Bulletin*” é editado pelo Secretariado Geral da Comissão Europeia, publicado dez vezes por ano e fornece um panorama periódico das atividades da Comissão, bem como de outras instituições comunitárias. Ainda no documento *Informal Meeting of Internal Ministers* de 13-14 de fevereiro de 1998, os ministros, por unanimidade, reforçaram seu apoio à simplificação legislativa das regras comunitárias e nacionais. In THE EUROPEAN COMMISSION. Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/dg15/en/update/general/camb.htm>>. p. 1.

⁴⁰⁹Cf. COM (2000) 104, final, de 28 de fevereiro de 2000 - Comissão de Comunicação na revisão do SLIM e SEC (2000) 336 - Relatório da Comissão de 28 de fevereiro de 2000, disponíveis no portal da UE.

sucesso ao revelar fatores críticos que impeliam a uma urgente desregulamentação, apontando para a necessidade de uma ampliação dos programas de organização normativa.⁴¹⁰

Assim, desde o Conselho Europeu de Edimburgo de 1992 até o Conselho de Lisboa de 2000, passando pela edição do “*Relatório Sutherland*”, do “*Relatório Molitor*”⁴¹¹ e do “*Relatório Mandelkern*”, há um relevante e rico acervo de experiências europeias na tentativa de simplificação de seu conjunto normativo (internacional, supranacional e nacional), que culminaram com a criação do ambicioso programa denominado “*Better Regulation Action Plan*”, que inaugurou uma nova fase do desenvolvimento e aplicação de técnicas consolidatórias com objetivo de organizar a legislação.

A inauguração dessa nova fase do desenvolvimento das técnicas de racionalização normativa na Europa pode ser identificada a partir do estudo evolutivo acima detalhado e dos ensinamentos de vários dos analistas sobre a realidade europeia, como CARLOS BLANCO DE MORAIS, para quem, *in verbis*, “*tendo como antecedentes as conclusões do Conselho Europeu de Lisboa de 2000 e os trabalhos exploratórios do grupo SLIM (Simplificação da Legislação do Mercado Interno), foi lançada, juntamente com um ‘road map’, a iniciativa ‘Better Regulation Action Plan’ pelo Conselho Europeu de*

⁴¹⁰Uma iniciativa similar ao projeto SLIM, mas com objetivo mais focado na redução dos ônus administrativos, foi o chamada de *BEST - Business Environment Simplification Taskforce*, cujo relatório final para a Comissão é de maio de 1998. Embora não tenha alcançado resultados tangíveis e diretos no plano da desregulamentação da legislação europeia, foi bem sucedido ao também revelar fatores críticos do excesso de regulação no ambiente comunitário, demonstrar a necessidade de um planejamento “*multi-anual*” nos programas de simplificação e a necessidade de uma política de organização legislativa exclusiva com senso de continuidade. A respeito: *Commission Staff Working paper (2001) Simpler Legislation for the Internal Market, preparing for the fifth phase* – SEC (2001) 575, também disponível no portal da UE.

⁴¹¹Em junho de 1995, o chamado “Grupo Molitor” apresentou seu relatório de simplificação legislativa e administrativa que seguiu, na essência, as recomendações e os critérios estabelecidos pelo “Relatório Sutherland” (Relatório do Grupo Independente de Peritos na simplificação legislativa e administrativa: sumário e proposta – COM (95) 288, final, de 21 de junho de 1995. Cf, também, Comentários da Comissão no Relatório SEC (95) 2121 final, de 29 de novembro de 1995 e Resolução do Parlamento Europeu, de 4 de julho de 1996, OJ C211 de 22 de julho de 1996, p. 23).

*fevereiro de 2003, tendo em vista a simplificação do ‘acquis’ comunitário tendo em vista a melhoria da competitividade das empresas da União.’*⁴¹²

No primeiro período da evolução do amadurecimento dos programas oficiais de simplificação legislativa, que vai do início da década de 90 até o “*Better Regulation*”, a principal marca foi justamente o desenvolvimento e a afirmação de novas técnicas que pudessem ser aplicadas no complexo normativo com a finalidade de organizá-lo. Nessa primeira fase, a abordagem foi fundamentalmente técnica e despolitizada.⁴¹³ A partir de então, os esforços para que se possa construir uma legislação de melhor qualidade passaram a fazer parte da agenda política europeia.⁴¹⁴

O segundo período, que se inicia a partir de 2002 com o programa “*Better Regulation*”, pode ser dividido em duas fases, sendo que a segunda se inicia em 2005 com o lançamento, pela Comissão, em outubro de 2005, da chamada “*new phase*”, mais operacional, do programa de simplificação legislativa na Europa.⁴¹⁵

Importante destacar que a partir dos anos 2000, foi pacificado nos meios sociais e políticos da Europa o entendimento de que projetos de melhoria da qualidade da legislação devem fazer parte dos planos de um bom governo e que, portanto, a energia estatal a ser dispensada nos programas de simplificação legislativa passa a ser entendida como consequência de boas políticas públicas.

Nesse ambiente, a partir do Conselho de Lisboa de 2000, a União Europeia traçou um ambicioso objetivo estratégico para a década, com vistas a

⁴¹²*Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 617.

⁴¹³WIM VOERMANS, The quality of EU legislation: what kind of problem, by what a kind of standards? (Sept. 2008). *Working Paper Series*, p. 18. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1272620>.

⁴¹⁴Cf. R. DANIEL KELEMAN e ANAND MENON, The politics of EC Regulation. In: STEPHEN WEATHRILL (Ed.), *Better Regulation*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2007. p. 183.

⁴¹⁵Cf. WIN VOERMANS, CHRIS MOLL, NICO FLORIJN e PETER VAN LOCHEM, Codification and consolidation in the European Union: a means to Untie red tape, cit., p. 71 e, também, WIM VOERMANS, The quality of EU legislation: what kind of problem, by what a kind of standards?, cit, p. 18.

uma boa colocação dos Estados-membros no cenário de competitividade econômica global. O sentimento que contaminou os meios políticos europeus a partir daí foi o de que a simplificação da legislação europeia era um requisito fundamental e indispensável para que os objetivos estratégicos de Lisboa pudessem ser alcançados. No seu “*White Paper*” de 2001, a Comissão afirmou ser necessária uma “*constante atenção para melhorar a qualidade, efetividade e simplificação dos atos regulatórios.*”⁴¹⁶

Nesse mesmo ano a Comissão edita relatório interno⁴¹⁷ mapeando a estratégia em 3 elementos chaves da nova filosofia do “*Better Lawmaking*”: a) simplificação e melhora do ambiente regulatório; b) a promoção da cultura de diálogo e participação, ou seja, uma maior transparência, possibilidade de consulta, etc e c) sistematização de uma avaliação de impacto pela Comissão, que constou da Comunicação oficial que foi acompanhada de um plano de ação: “*Simplifying and Improving the Regulatory Environment*”⁴¹⁸, o qual detalhava as responsabilidades e as ações requeridas para cada instituição. Muitos elementos desse plano foram incorporados no Acordo Interinstitucional de dezembro de 2003 (IIA 2003)⁴¹⁹ e a política de legislar melhor deixou, como resultado, um expressivo número de documentos e propostas⁴²⁰.

Inicia-se, assim, a fase mais concreta da simplificação legislativa como resultado terapêutico da constatação coletiva de que o estoque legislativo europeu onerava cada vez mais os cidadãos e os atores econômicos, comprometendo gravemente a competitividade, o crescimento econômico e o desenvolvimento sustentável. O assunto foi seriamente debatido pelo Conselho Europeu de fevereiro de 2003 e de maio de 2004 que, depois de uma ampla

⁴¹⁶*White Paper* em *European Governance*, COM (2001) 428 final, p. 20.

⁴¹⁷*Interim-report Improving and Simplifying the Regulatory Environment*, COM (2001) 130 final.

⁴¹⁸*Simplifying and improving the regulatory environment*, COM (2001) 527 final e COM (2001) 278 final.

⁴¹⁹*Interinstitutional Agreement on better lawmaking*, OJ 2003 C 321, p. 1.

⁴²⁰Conforme estratégias do “*Better Lawmaking*” incorporadas ao “*Better Regulation*”, disponíveis em: <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm> e <http://ec.europa.eu/dgs/legal_service/law_making_en.htm>.

consulta aos Estados-Membros, no âmbito do “*Better Regulation*”, elaborou uma volumosa lista de mais de 300 normas comunitárias a serem revisadas, saneadas e consolidadas, mais especificamente nas áreas de meio-ambiente, transportes, estatística e agricultura.⁴²¹

Ainda no âmbito do “*Better Regulation*”, a Comissão iniciou um ambicioso programa de simplificação legislativa, o “*Updating and Simplifying the Community Acquis*”.⁴²² O plano adotou, basicamente, duas estratégias: a) priorizar a simplificação substancial da legislação comunitária, separando propostas pendentes, dividindo o conjunto normativo por setores, determinando o tipo de simplificação a ser aplicada em cada caso etc e b) reduzir o volume da legislação de uma maneira direta e contundente, cortando em 25% o acervo legal existente por meio da codificação ou consolidação. Para estabelecer essa ambiciosa meta de corte de 25% do volume legislativo, os estudos que precederam a formatação do programa revelaram cerca de 35.000 páginas de textos obsoletos.

Para o enfrentamento da empreitada de redução do gigantesco volume normativo europeu, foram definidas técnicas baseadas nas fórmulas clássicas de simplificação já abordadas acima e que podem ser assim resumidas: a) via *consolidação formal* por meio da publicação na série “L” do Jornal Oficial de textos que incorporam e/ou revogam normas esparsas sobre determinadas matérias, tanto pela técnica da *consolidação vertical*, quanto pela *consolidação horizontal*; b) via *consolidação informal* que, na verdade, é a republicação de textos legislativo de forma mais simplificada, incorporando-se as sucessivas emendas sem a necessidade de se formalizar a edição de um novo diploma de consolidação, em substituição a diplomas anteriores, sendo que, nesses casos, o texto final, no qual não incide nenhum efeito legal, pode ser publicado na série “C” do Jornal Oficial, sem qualquer citação ou explicação do propósito dos atos, como usualmente seria exigido para os atos de

⁴²¹CARLOS BLANCO DE MORAIS, op. cit., p. 617.

⁴²²COM (2004) 432 *final*.

*consolidação formal*⁴²³ e c) via *remoção* simples da legislação de atos normativos considerados desnecessários, caducos, irrelevantes ou obsoletos.

O Acordo Interinstitucional (IIA) sobre “*Better Lawmaking*” de dezembro de 2003 tentou assegurar um compromisso político de todas as instituições envolvidas na causa da simplificação. Em seu item 35, as instituições foram chamadas para: “(...) *transformar o direito comunitário mais legível e aplicável (...), primeiro, atualizar e condensar a legislação existente e, segundo, simplificá-lo significativamente. Eles elegeram o programa multi-anual da Comissão como a base de toda essa tarefa. A legislação será atualizada e condensada, entre outros métodos, através da revogação dos atos, codificação e reformulação.*”⁴²⁴ Conforme esse acordo, o propósito da simplificação legislativa é melhorar e adaptar a legislação por emenda e substituição de atos ou provisões obsoletos ou complexos de serem aplicados. Além disso, no item 35 do IIA ficou disposto o seguinte: “*tal simplificação será realizada através da reformulação dos atos existentes ou pela ajuda de novas propostas legislativas, preservando a essência das políticas comunitárias. Nesta mesma linha, a Comissão selecionará áreas em que a simplificação é cabível, uma vez que a autoridade legislativa tenha sido consultada.*”⁴²⁵ No item 36 do *acordo*, as instituições são chamadas para modificar seus métodos de trabalho, destacando-se a recomendação para que fossem concebidas estruturas destinadas exclusivamente para o trabalho da simplificação legislativa, o que corrobora a necessidade de dar caráter técnico e permanente a este tipo de trabalho.

De acordo com a avaliação do primeiro relatório sobre as estratégias para a simplificação do ambiente regulatório, a Comissão examinou propostas pendentes em 2004 e retirou 68 delas, enquanto mais de 10 propostas

⁴²³Grosso modo, a série “L” do Jornal Oficial da União Européia (OJ L) é a que publica atos normativos, como regulamentos, decisões do Conselho e da Comissão, resoluções etc. Já a série “C” (OJ C) veicula comunicações em geral.

⁴²⁴“IIA” publicado no OJ de 31 de dezembro de 2003, C 321, p. 1.

⁴²⁵Id., loc. cit.

foram previstas para 2007.⁴²⁶ A simplificação da legislação existente estava em curso na Europa de forma muito efetiva desde que o Conselho de maio de 2004, no âmbito do “*Better Regulation*”, definiu as 300 normas prioritárias para serem revistas, sendo que, de 100 propostas originariamente programadas no plano de simplificação 2005-2008⁴²⁷, cerca de 50 foram adotadas no final de 2006. A Comissão incrementou a velocidade de execução de seu contínuo programa de simplificação com novas propostas, e esse primeiro relatório concluiu que as instituições *co-legislantes* devem reservar uma alta prioridade ao programa de consolidação e revogação da legislação obsoleta. Mais de 20 propostas de simplificação ficaram pendentes e procedimentos, para facilitar mais rapidamente a adoção das propostas de simplificação, devem ser considerados, segundo a Comissão.⁴²⁸

A nova fase de simplificação do ambiente legislativo europeu tem, portanto, início em 2005, com a etapa subsequente do programa estratégico traçado no âmbito do “*Better Regulation*”, ou seja, seguem-se os fundamentos que orientam os esforços para dotar a Europa do ambiente mais competitivo do mercado globalizado, segundo o que foi discutido em Lisboa 2000, mas dá um passo a frente dentro da “*Better Regulation Strategy*”. Os esforços concentram-se não só na simplificação legislativa, mas também na racionalização legislativa como componente ativo para minimizar os custos e maximizar os benefícios, aumento da produtividade, do emprego e de renda disponível.⁴²⁹

⁴²⁶COM (2006) 690 final - Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A strategic review of better regulation in the European Union.

⁴²⁷Cf. COM (2005) 535, no portal da União Européia.

⁴²⁸*First progress report on the Strategy for the Simplification of the Regulatory Environment* – COM (2006) 690.

⁴²⁹Cf. ROBERT BALDWIN, Is Better regulation smarter regulation? *Public Law*, p. 485-511, Autumn 2005.

Seguindo a comunicação da Comissão sobre “*Better regulation for Growth and Jobs in the EU*”,⁴³⁰ a Comissão lançou, em outubro de 2005, a nova fase para a simplificação do sistema normativo da União Europeia, instituindo um programa contínuo, inicialmente abrangendo o período de 2005 a 2008.⁴³¹ São listadas aproximadamente 100 iniciativas que afetam 220 textos básicos de assuntos legais. Posteriormente, essa programação foi atualizada para o período de 2006 a 2009⁴³² e outras 43 iniciativas foram adicionadas ao programa. As idéias principais do programa de simplificação continuaram as mesmas, a Comissão apenas iniciou um programa de maior rapidez e intensidade. A intenção, manifestada nos documentos oficiais, foi a de continuar utilizando os métodos seguidos até então para reduzir o volume da legislação, mas em uma maior velocidade: a) revogação, remoção da legislação obsoleta, desnecessária e irrelevante; b) codificação/consolidação, redução do volume da legislação e, ao mesmo tempo, torná-la mais inteligível para melhorar a segurança jurídica, a transparência e a aplicabilidade e c) reformulação, simplificação pela via da emenda que modifica os atos normativos, atualizando-os. Menos importante para a temática aqui tratada, mas importante para o processo de simplificação como um todo, vale registrar que a Comissão adicionou, na inauguração dessa nova “fase”, os seguintes métodos: a) co-regulamentação, o método mais eficiente e flexível se for endereçado a certas políticas com a utilização de um modelo único normativo por vários órgãos independentes; b) substituição de diretivas por regulamentos auto-aplicáveis, ou seja, sem necessidade de transposição para o direito nacional, condizente com os esforços de simplificação na medida em que garantem que todos os Estados-membros estejam submetidos a uma mesma regra; c) revisão, com a possibilidade de se verificar o que é realmente relevante e o que pode ser passível de revogação.

⁴³⁰COM(2005) 97.

⁴³¹*Communication of the Commission ‘Implementing the Community Lisbon programme: A strategy for the simplification of regulatory environment’*, COM (2005) 535.

⁴³²COM (2006) 690 *final*, COM (2006) 691 *final*.

Ainda segundo as metas dessa nova fase do programa, a maior parte do conjunto normativo do ambiente comunitário deveria ser revisada até o final de 2009 e, para tanto, uma maior atenção passou a ser dada às *Reformas nacionais*, ou seja, a simplificação da legislação infranacional que ficou a cargo dos Estados-membros. Segundo as instituições europeias, quando as *diretivas* são transpostas ao direito nacional, deve-se proceder a refinamentos que evitem o chamado “*gold plating*”⁴³³, ou seja, a carona na adaptação das diretivas com a inflação indevida de suas disposições.

A Comissão, em recente relatório de 28 de janeiro de 2009, relatou que encaminhou para os processos de saneamento cerca de 800 atos legais, a fim de que sejam alterados ou revogados no período 2005/2009. Uma vez submetidos aos métodos de organização, o acervo será reduzido a 600 atos normativos (ou seja, uma redução de 25% do volume legislativo, o que representará a eliminação de aproximadamente de 6.500 páginas de Jornal Oficial). Ao mesmo tempo, a Comissão tem continuado a codificação/consolidação do acervo a fim de torná-lo mais compacto finalizando essa tarefa em 229 diplomas legislativos, sendo que 142 desses substituíram 729 anteriores, correspondendo a quase 1300 páginas do Jornal Oficial.⁴³⁴

⁴³³ O chamado *gold plating* é um termo utilizado pelo Direito Comunitário europeu, de origem britânica, que descreve a prática dos Estados-membros de excederem os termos das diretivas europeias quando de sua incorporação nos respectivos Direitos nacionais, sobretudo pela via da inclusão de medidas ou restrições adicionais, novas autorizações, requerimentos, providências administrativas não previstas originalmente etc. A respeito: “gold plating may put national businesses at a competitive disadvantage compared with other countries”, WIN VOERMANS, CHRIS MOLL, NICO FLORIJN e PETER VAN LOCHEM, *Codification and consolidation in the European Union: a means to Untie red tape*, cit., p. 71-72.

⁴³⁴ COM (2009) 17 final, *COMMISSION WORKING DOCUMENT - Third progress report on the strategy for simplifying the regulatory environment*.

A Experiência Britânica

O modelo inglês de consolidação engloba diferentes áreas de regulamentação e, portanto, tem característica geral. O Parlamento inglês procede rotineiramente às consolidações e essa é a marca da experiência britânica que deve ser ressaltada. A consolidação e a revisão das leis fazem parte da cena inglesa há séculos, porém, apenas mais recentemente, as bases técnicas e metodológicas do processo de organização da legislação vigente foram sedimentadas e programas oficiais de consolidação, revisão e revogação de leis foram implementados.⁴³⁵

O modelo que acabou sendo consagrado na realidade britânica é o da “*Law Reform*”, baseada na “*revision*” (formal e substancial”) e na “*consolidation*” do direito escrito (“*statute law*”), ao invés das codificações que caracterizaram a evolução do Direito do outro lado do Canal da Mancha.⁴³⁶

Historicamente, as primeiras iniciativas ocorreram em 1825, com a introdução no Parlamento, pelo Ministro inglês R. PEEL, de um *Bill* de simples consolidação de normas sobre júri, que estavam dispersas em 85 diferentes leis. No ano seguinte, apresentaria um projeto de consolidação sobre “*statutes*” relativos ao furto e assim por diante. As propostas referiam-se não apenas à reunião de leis esparsas em um único documento, mas na própria técnica de redação das leis.⁴³⁷

Depois de um longo período de inércia, o debate sobre a consolidação voltou a ficar latente na Inglaterra, porém sob uma ótica muito restrita, ou seja, só poderia ser efetivada se as palavras dos textos consolidados não fossem modificadas.⁴³⁸ Esse processo foi marcado pela instituição, em 1868, do “*Statute Law Committee*”, cuja tarefa era “*emitir disposições*

⁴³⁵MICHAEL ZANDER, *The law-making process*. 6. ed. London: Cambridge University Press, 2005. p. 64.

⁴³⁶RODOLFO PAGANO, Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 39.

⁴³⁷Id. Ibid., p. 40.

⁴³⁸MICHAEL ZANDER, op. cit., p. 65.

necessárias e superintender ao trabalho de preparação de uma edição de ‘Statutes Revised’”.⁴³⁹

Após a Segunda Guerra Mundial, coube, também, a esse mesmo comitê (ou comissão) “*examinar os passos necessários para atualizar o corpo das leis mediante a consolidação, a revisão ou de outra forma, e de superintender à publicação e à preparação dos índices das leis, bem como dos ‘Revised Statutes’ e dos ‘Statutory Instruments’*”.⁴⁴⁰

A Câmara dos Comuns, em 1875, instituiu o “*Select Committee*”, cujo objetivo era pesquisar uma maneira melhor de redigir as leis. Muitas dessas práticas são ainda hoje aplicadas, tais como: o acompanhamento dos “*Bills*” por “*memorando explicativo*”; a aprovação de uma lei sobre interpretação (promulgada em 1889); a instituição de um “*Joint Committee*” para o exame dos *Bills* de consolidação (o que ocorreria em 1892) e, finalmente, passou-se a exigir que as eventuais alterações de substância introduzidas pelo Parlamento teriam que ser sistematizadas por um redator governamental em consulta com o Departamento interessado (mais ou menos o que ocorre com a “*Law Commission*” de 1965).⁴⁴¹

Assim, já a partir de 1892, na realidade inglesa, o Parlamento passou a nomear uma “*Joint Committee on Consolidation Bill*”, comissão bicameral à qual devem ser enviados para exame técnico os projetos de consolidação.⁴⁴²

Até, então, os trabalhos englobavam somente uma simples revisão das leis, consistindo na eliminação, do sistema legal, daquelas consideradas revogadas e das disposições alteradas. A consolidação, no sentido

⁴³⁹“*Statute Revised*” é a reunião das leis do Parlamento em uma compilação. Existem 3 edições: uma de 1850; a segunda em 1929 e a terceira em 1959; referem-se a leis desde 1235 em diante, tal como estavam em vigor em finais de 1948. Ver em RODOLFO PAGANO, Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 59.

⁴⁴⁰*Statutory Instruments* 1946, section 2.

⁴⁴¹RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 60.

⁴⁴²Id. Ibid., p. 41.

que hoje se conhece, ou seja, a reunião em um único texto envolvendo as leis ou partes delas relativas ao mesmo objeto, ou a revogação formal de disposições julgadas incompatíveis, obsoletas ou desnecessárias, não existia. Isso porque não havia um procedimento para a aprovação das propostas de consolidação sem que esses sobrecarregassem o Parlamento no exercício regular de suas funções.⁴⁴³

Enfim, em 1949, uma nova legislação definiria o procedimento de exame do Parlamento dos projetos de lei de consolidação.⁴⁴⁴ Essa lei permitiu “*correções e pequenas melhorias*”⁴⁴⁵ a serem efetuadas no texto original dos atos normativos. Esse preceito da lei de 1949 colocou fim ao que restava da antiga prática inglesa de que a consolidação apenas obteria sucesso se fosse pura e não alterasse as palavras originalmente previstas nos textos legais. Para tanto, a seção 2 da lei de 1949 definiu as finalidades das correções e a extensão possível desses pequenos melhoramentos: “*resolver ambigüidades, remover termos dúbios, trazer as provisões obsoletas em conformidade com a prática moderna, ou remover desnecessárias provisões ou anomalias...*”⁴⁴⁶

A norma de 1949, portanto, que sustentou e regulou o instituto da consolidação na realidade inglesa, apesar de representar um grande avanço para o tema no sentido de permitir a introdução de adaptações redacionais nos textos revisados, logo revelou um problema de método. A preparação das propostas de consolidação ficava a cargo de um único redator parlamentar, que largado à própria sorte (para realizar um trabalho de grande envergadura técnica sem a necessária estrutura executiva correspondente), muitas vezes não lograva êxito em terminar sua tarefa, ou pelo menos desempenhá-la de forma aceitável,

⁴⁴³ RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 41.

⁴⁴⁴ *Consolidation of Enactments (Procedure) Act – 1949.*

⁴⁴⁵ “*corrections and minor improvements*”. Section 1 da Lei de 1949.

⁴⁴⁶ “*resolving ambiguities, removing doubts, bringing obsolete provisions into conformity with modern practice, or removing unnecessary provisions or anomalies...*” (Section 2 da Lei de 1949).

sendo que o processo de consolidação legislativa na velha ilha passou a apresentar resultados não satisfatórios.⁴⁴⁷

Foi somente com o estabelecimento da “*Law Commission*” em 1965 que esse defeito foi sanado, proporcionando um novo ímpeto e oportunidade para a consolidação e revogação dos textos legais.

A “*Law Commission*” adquiriria, então, o poder de fazer recomendações sobre consolidação, que introduziam uma sofisticação extra no antigo processo de pura consolidação. Mais do que isso, o trabalho da “*Law Commission*” também envolvia os estudos necessários para a revogação de leis, de modo que esse novo critério revelou a grande utilidade prática derivada da possibilidade metodológica de um órgão técnico, mediante parâmetros previamente instituídos, eliminar do conjunto legal as disposições “*obsoletas, dispendiosas, desnecessárias ou anuladas*”.⁴⁴⁸

Quanto aos procedimentos de consolidação, as recomendações e definições prévias para a tarefa consolidadora são, na experiência britânica, de responsabilidade da “*Law Commission*” e da “*Law Commission for Scotland*”.

É importante destacar o fato de que as “*Law Commissions*” são órgãos independentes, criados por um dos grandes marcos da evolução das técnicas de organização legislativa da experiência internacional que é o “*Law Commissions Act*” de 1965.⁴⁴⁹

As “*Law Commissions*” são compostas por cinco membros (todos com dedicação exclusiva) nomeados pelo Lorde Chanceler e pelo Secretário de Estado para assuntos constitucionais, que são renovados ou confirmados a cada cinco anos, com exceção do Presidente, sempre um juiz da Alta Corte, cuja nomeação ocorre a cada três anos. Os demais membros são experientes juizes, advogados e professores. Os membros são assessorados pelo Chefe Executivo,

⁴⁴⁷MICHAEL ZANDER, op. cit., p. 65.

⁴⁴⁸Id., loc. cit.

⁴⁴⁹Que também criou instituição similar na Escócia.

por volta de 20 membros do Serviço Legal do Governo, quatro ou cinco Conselheiros parlamentares (que redigem os projetos de reforma e consolidação das leis), 15 assistentes de pesquisa (normalmente qualificados e recém formados), uma bibliotecária e um corpo administrativo.⁴⁵⁰ A função da Comissão é manter o sistema legal sob uma permanente revisão que objetiva a sua reforma e seu desenvolvimento sistemático, principalmente com a eliminação de anomalias, a revogação de atos obsoletos e desnecessários, a redução do número de leis separadas e com foco na simplificação e modernização do Direito.⁴⁵¹

A apresentação dos projetos de consolidação ao Parlamento é uma prerrogativa governamental (efetuada pelo Lorde Chanceler), mas a preparação dos projetos fica a cargo da Comissão, com base em programas estabelecidos pela própria instituição ou projetos que estão sob sua responsabilidade. Ainda segundo o *Law Commission Act* de 1965, a Comissão deve submeter “*programas para o exame de diferentes áreas do direito*”⁴⁵² para o Lorde Chanceler antes de recomeçar um novo trabalho. Para proferir a decisão de aprovação ou não do programa de trabalho apresentado pela Comissão, o Lorde considera os comentários do “Comitê Ministerial sobre a *Law Commission*” que, por sua vez, antes de definir a versão final de sua proposta, ouve juízes, advogados, departamentos do governo e o público em geral.

Para qualquer programa de reforma, os membros da “*Law Commission*” devem justificar a escolha das áreas consideradas relevantes ou prioritárias para o trabalho de revisão, instruindo essa fundamentação com pesquisas realizadas. Cada programa tem a duração de três anos e, estabelecida a linha de trabalho, inicia-se um procedimento de consulta à sociedade, aos

⁴⁵⁰LAW COMMISSION. *Reforming the law. A Guide to Recruitment*, p. 4. Disponível em: <www.lawcom.gov.uk>.

⁴⁵¹*Law Commission Act 1965, section 3.*

⁴⁵²*Section 3 (1) (b).*

Ministérios envolvidos e à busca de experiências bem sucedidas em outras áreas. Ao final, um relatório é enviado ao governo que deve apor suas considerações finais.⁴⁵³

Além da tarefa de consolidação, como a Comissão possui o dever de simplificar o sistema legal como um todo, seus trabalhos, também, envolvem a codificação das leis, o trabalho de reorganização do repertório legislativo “*Statute Book*”⁴⁵⁴ e o trabalho de preparação de “*Bills*” de “*repeal of obsolete and unnecessary*”, antes desenvolvido pelo “*Statute Law Committee*”.⁴⁵⁵

As propostas de consolidação podem ser:⁴⁵⁶ a) de pura (ou simples), em que o projeto não altera as leis consolidadas; b) com correções e melhorias pouco relevantes (segundo *Consolidation Act* 1949); c) com alterações recomendadas pela “*Law Commission*” (segundo o “*Law Commission Act*” de 1965); d) com proposta de revisão das leis e e) com proposta de reforma das leis.

A aprovação dos projetos de consolidação possui um rito diferenciado. As propostas de consolidação são sempre apresentadas na Câmara dos Lordes e enviadas para “*Second Reading*” a um Comitê especializado, o “*Joint Select Committee on Consolidation Bills*”, composto

⁴⁵³LAW COMMISSION. Reforming the law. *A Guide to Recruitment*, p. 4. Disponível em: <<http://www.lawcom.gov.uk/about.htm>>. Todas essas ações estão previstas no *Law Commission Act* 1965, seção 3.

⁴⁵⁴O Parlamento inglês aprova leis por mais de 750 anos. Embora várias tenham sido revogadas, muitas ainda permanecem inúteis e antiquadas. O “*Statute Law (Repeals) Act*” permite a revogação dessas leis. Porém, mesmo com a importância da limpeza do repertório de leis, é imprescindível que se evite a remoção acidental de qualquer base legal, por isso a necessidade de uma vasta consulta a vários órgãos e à sociedade. Desde 1965 cerca de 5.000 leis foram revogadas pelo “*Statute Law (Repeals) Act*”, tanto inteiramente como em partes. Conforme LAW COMMISSION. Reforming the law. *A Guide to Recruitment*, cit., p. 5.

⁴⁵⁵RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 42.

⁴⁵⁶THE CABINET OFFICE. *Guide to Legislative Procedures*. Disponível em: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/economic_and_domestic/legislative_programme/guide_html/consolidation_bills.aspx>.

por 24 membros, metade dos quais lordes e metade comuns, sendo o presidente, habitualmente, um membro da Câmara dos Lordes.⁴⁵⁷

Como se vê, ao contrário da grande maioria das democracias constitucionais contemporâneas, a preocupação com a organização da legislação na Inglaterra é antiga e fornece ao Legista uma enorme experiência acumulada na aplicação de técnicas inclusive de consolidação. Em 1901, ao concluir o livro *“Legislative Methods and Forms”*, COURTENAY PEREGRINE ILBERT, depois de uma carreira de mais de trinta anos como *“draftsman”* na Inglaterra e na Índia,⁴⁵⁸ concluiu o que, mais de cem anos depois, continua sendo absoluta verdade: um projeto de consolidação encontra dificuldades de tramitação no Parlamento. A respeito, suas próprias palavras merecem serem transcritas do original: *“whilst the preparation of Consolidation Acts is no easy task, their introduction and passage through Parliament is apt to be attended with considerable difficulty. Statute law reform is one of those things which every one praises in the abstract, but about which, in its concrete form, no one is enthusiastic.”*⁴⁵⁹

Essa antiga e impressionantemente atual constatação é uma tradução bastante precisa da maior dificuldade do trabalho de organização legislativa: sua efetivação prática. Assim, como continua atual o diagnóstico de C. P. ILBERT sobre as dificuldades de tramitação dos projetos de consolidação no ambiente político-parlamentar, continua válido seu diagnóstico de que, paradoxalmente, neste mesmo ambiente e em outros, a simplificação do Direito continua sendo fortemente desejada.

⁴⁵⁷MICHAEL ZANDER, op. cit., p. 66.

⁴⁵⁸Conforme o próprio autor explica no prefácio de seu livro, de fevereiro de 1901, editado no mesmo ano pela *Clarendon Press*, editora da Universidade de Oxford. A respeito: *“Such value as they may possess arises from their representing more than thirty years experience in the preparation of legislative measures both in England and in India.”*

⁴⁵⁹COURTENAY PEREGRINE ILBERT, *Legislative methods and forms*. Elibron Classics series, 2005. p. 113. Reprodução do original publicado em 1901 pela *Clarendon Press*, Oxford.

Vale, para encerrar as observações sobre a realidade britânica, em caráter ilustrativo, reproduzir trecho do prefácio da edição de 1970 do célebre livro de G. C. THORNTON, *Legislative Drafting*, obra comumente utilizada como base bibliográfica para os trabalhos sobre Legística, *in verbis*: “‘*This society has a peculiar cant and jargon of their own that no other mortal can understand and wherein all their laws are written, which they take care to multiply.*’ *In such unflattering terms did Gulliver explain the English constitution to the Houyhnhnms. If Jonathan Swift thought the multiplication of laws in his time was a matter of concern one wonders how he would react to the mass of statutes today.*”⁴⁶⁰

A Experiência dos Estados Unidos da América

A experiência americana de organização legislativa é, como a britânica, muito rica e vem se desenvolvendo há séculos, passando por várias fases de aperfeiçoamento e ajustes.

A primeira codificação relevante de leis americanas ocorreu com o “*Revised Statutes*” de 1873, que continha 70 títulos e foi resultado dos trabalhos de uma comissão criada em 1866 “*para revisar, simplificar, organizar e consolidar todas as leis dos Estados Unidos, gerais e permanentes na sua essência*”.⁴⁶¹

O “*Revised Statutes*” representou um marco fundamental na evolução da organização legislativa no mundo porque adotou, ainda no século XIX, metodologia de simplificação do Direito, em caráter permanente, apoiada em trabalhos técnicos de preparação de um diploma legal que é resultado da

⁴⁶⁰JONATHAN SWIFT escreveu “As Aventuras de Gulliver” (“Gulliver’s Travels”) em 1726. Interessante como ainda no começo do século XVIII, muito antes das Revoluções Liberais de base iluminista, o autor anglo-irlandês, por seu personagem mais celebre, já explicava as graves mazelas da multiplicidade de leis na Inglaterra.

⁴⁶¹Conforme o original: “*to revise, simplify, arrange and consolidate all statutes of the United States, general and permanent in their nature*” - Lei de 27 de junho de 1866, ch. 140, 14 Stat. 74.

revisão, reorganização e consolidação de todas as *leis gerais e permanentes*⁴⁶² americanas e conseqüente revogação das várias leis, anteriores a 1873, que foram, por esse processo, consolidadas. Contudo, como pioneira experiência de consolidação legislativa, o primeiro “*Revised Statutes*” apresentou erros, os quais foram sanados pela Lei de 18 de fevereiro de 1875 e pela Lei de 27 de fevereiro de 1877.⁴⁶³ No “*Revised Statutes*” de 1878, novas correções e atualizações foram efetuadas e foram sedimentados conceitos muito próprios da realidade americana que vigoram até os dias de hoje.

O sistema de manutenção da organização legislativa nos Estados Unidos é diferenciado. Lá, de forma geral, o “*Statute Law*”, que é a lei escrita, é organizada em códigos, divididos em vários títulos, porque a organização legislativa é feita por assuntos ou matérias. Esses códigos são formados a partir da revisão e consolidação da legislação esparsa, e formam um bloco que pode ser chamado de “*lei revisada*”. Mas nem tudo que está contido nesses grandes compêndios legislativos, a partir dos trabalhos de revisão e consolidação, já foram submetidos a uma deliberação final do Poder Legislativo. Algumas das matérias como constam das grandes compilações americanas já foram revistas e aprovadas pelos Parlamentos, mas outras não. Por conta das especificidades da prática norte-americana, portanto, as consolidações legislativas possuem títulos que, por já terem sido submetidos por todo o processo de deliberação congressional, formam a chamada “*legal evidence of the law*” ou “*positive law*”. Mas há outros títulos que, apesar de também comporem os compêndios

⁴⁶²É importante destacar o fato de a doutrina americana diferenciar *leis gerais e permanentes*, daquelas que lidam com matérias locais, como nome de ruas, mudanças de nome de prédios públicos e leis que possuem efeitos por um curto espaço de tempo, como as leis de desapropriação. Essas últimas não são objeto dos trabalhos permanentes de consolidação e não são inseridas nas compilações das leis federais americanas que subsidiam o *U.S. Code*. A respeito, RICHARD J. MCKINNEY in *Unraveling the mysteries of the U.S. Code*. Program at the Special Libraries Association Annual Conference, June 3-6, 2007, Denver, Colorado, p. 1. Disponível, entre outros, no sítio da "Law Librarians' Society of Washington, D.C. - American Association of Law Libraries" <www.llsdc.org/sourcebook/statutes-code.htm>.

⁴⁶³As leis citadas estão no “Statute at Large” reunião oficial de toda legislação americana, com as seguintes localizações: *Ch. 80, 18 Stat. 316, pt. 3* e *Ch. 69, 19 Stat. 240*.

legislativos e também servirem de fonte de Direito, ainda não foram objeto de deliberação Congressional e constituem o bloco denominado “*prima facie evidence of the law*” ou “*non-positive law*”, um conjunto de regras que não possuem o *status* de norma jurídica positivada e, portanto, legitimada pela soberana deliberação do Poder Legislativo, mas que, não obstante, fazem parte dos códigos e também são utilizadas para solução jurídica de conflitos.⁴⁶⁴

Essa metodologia organizacional *sui generis* dos processos de codificação/consolidação do Direito americano é bastante engenhosa, possibilita várias manobras de simplificação legislativa e, sobretudo, evita que parte dos blocos consolidados fiquem aguardando aprovação final das assembleias legislativas até que possam surtir algum efeito jurídico. Essa sistemática encontra sua origem nos primeiros “*Revised Statutes*”, regulados pela Lei de 02 de março de 1877 (ch. 82, 19 Stat. 268 do “*Statute of Large*) e

⁴⁶⁴ Assim, *legal evidence of law* é compreendido como Direito Positivo, ou seja, são os títulos de um Código que, após trabalho de consolidação/codificação (revogando-se também as leis anteriores que os inspiraram), são expressamente aprovados pelo Congresso e passam a vigorar com a legitimidade própria da lei vigente. Já a chamada *prima facie evidence* constitui o bloco normativo não positivado, mas que pode ser utilizado como “prova suficiente, até prova em contrário”, mesmo nas decisões jurisdicionais. As compilações americanas são compostas portanto, por esses dois tipos legais: “*legal evidence*” e “*prima facie evidence*”, sendo que, apesar desse último tipo não fazer parte do bloco positivado, ambos são publicados oficialmente e, o que é mais importante, ambos são resultado do processo de compilação e consolidação oficialmente desenvolvido pelos revisores que compõem estruturas estatais a isso destinadas. A *prima facie evidence* pode ser alegada em juízo, mas com a possibilidade, ao menos teórica, de ser refutada como norma jurídica perante a apresentação de prova em contrário. Evidentemente, os títulos que ainda estão na categoria de *prima facie evidence* são resultado da reorganização e reassociação de leis promulgadas segundo o processo legislativo americano. Se houver incoerências entre a consolidação e a matéria consolidada, prevalecem as disposições da lei avulsa. Logo, a *prima facie* recai sob os títulos compilados e não promulgados expressamente pelo Congresso americano. A respeito: “*Positive law titles of a Code have been enacted with prior laws being repealed. They are “legal evidence” of the law in most courts. Titles of a Code that are prima facie (on the face) evidence of the law have not been enacted but were compiled by codifiers and are rebuttable evidence of the law. In cases of inconsistency the individual enacted statutes prevail. On the inside cover of the U.S. Code is a list of titles with an asterisk beside those titles that are positive law titles.*” RICHARD J. MCKINNEY in *Unraveling the mysteries of the U.S. Code*. Program at the Special Libraries Association Annual Conference, June 3-6, 2007, cit.

alterada pela Lei de 09 de março de 1878 (ch. 26, 20 Stat. 27, s.a. 7 Cong. Rec. 1137, 1376-77).⁴⁶⁵

Mas voltando à breve descrição da evolução dos mecanismos de consolidação e organização da legislação norte-americana, ainda em 1880, suplementos do “*Revised Statutes*” foram autorizados pela Resolução de 7 de junho do mesmo ano (21 Stat. 308 e Lei de 9 de abril de 1890, ch. 73, 26 Stat. 50). Em 1897 foi criada uma comissão para revisar e codificar as leis penais americanas (Lei de 4 de junho de 1897, ch. 2, 30 Stat. 58 e Lei de 3 de março de 1899, ch. 424, 30 Stat. 1116), resultando no “*Criminal Code*” (Lei de 04 de março de 1909, ch. 321, 35 Stat. 1088-1159) e o “*Judicial Code*” (Lei de 3 de março de 1911, ch. 231, 36 Stat. 1087-1169). Esses códigos foram promulgados, revogando-se a legislação anterior.⁴⁶⁶

O que é muito importante ressaltar na experiência americana é o fato de editoras privadas terem um papel relevante na agilização e inspiração dos movimentos oficiais de consolidação legislativa. Companhias de grande credibilidade acabaram preenchendo o vácuo que se formava pela morosidade estatal de organizar a legislação com a agilidade que a dinâmica sociedade americana exigia, e passaram, por conta própria, a atualizar os compêndios legislativos, reunindo e ordenando as normas de forma mais ousada do que uma simples sucessão editorial de diplomas ou do que a mera colagem de textos integrais.

Nessa interessante tradição (da participação privada no trabalho de organização legislativa), destacam-se as seguintes obras: o “*U.S. Compiled*

⁴⁶⁵ Algumas provisões legais do “*Revised Statutes*” do final do século XIX ainda estão em vigor e são citadas como fonte em várias seções do atual *US Code*, integrando títulos que até hoje não foram convalidados ou promulgados como *direito positivo*, mas que continuam servindo como fonte do Direito. A respeito, RICHARD J. MCKINNEY, *United States Code: historical outline and explanatory notes*. Law Librarians’ Society Program, set. 2005, p. 2. Law Librarians’ Society of Washington, D.C. - American Association of Law Libraries. Disponível em: <<http://www.llsdc.org/sourcebook/statutes-code.htm>>.

⁴⁶⁶ RALPH H. DWAN e ERNEST R. FEIDLER, *The Federal Statutes: their history and use.*, *Minnesota Law Review*, v. 22, p. 1010, 1938.

Statutes Annotated”, publicado pela “*West Publishing Co.*”; o “*Federal Statutes Annotated*” pela “*Edward Thompson Co.*” e o “*Barnes Federal Code*” pela “*Uriah Barnes*” via “*Virginia Law Book/Bobbs-Merril Co’s*”. Esses compêndios legislativos são marcantes porque inspiraram (e também ajudaram a criar) um grande marco da organização legal americana, que serve de referência legística para várias tentativas de consolidação legislativa pelo mundo: o “*U.S.Code*” (60 Cong. Rec. 4735, 20 de dezembro de 1920).⁴⁶⁷

Nessa linha evolutiva, um trabalho notório e marcante foi o elaborado, em 1945, pela editora privada “*Little, Brown & Co.*” de Boston, que propôs um novo modelo de organização das leis: o “*United States Statutes at Large*”.

A edição inaugural do “*United States Statutes at Large*” representaria a primeira das seguidas publicações do que veio a se tornar, das compilações legislativas americanas, a base para os trabalhos de revisão e consolidação das normas por assuntos. Tanto assim que, posteriormente, o próprio governo americano tratou de criar estruturas para organizá-la e publicá-la, assumindo para si a tarefa de periodicamente atualizar todo o conjunto normativo, de forma exemplarmente sistêmica.⁴⁶⁸

O “*United States Statutes at Large*” passou, então, a ser elaborado pelo “*Office of Federal Register*”, da “*National Archives and Records Administration*”. Ele é, vale repetir, a grande e permanente compilação de todas as leis aprovadas pelo Congresso, organizadas de forma cronológica e sistematizadas com a seguinte metodologia: todas as leis aprovadas dentro de uma mesma *sessão legislativa* são reunidas formando um só *grupo* ou *bloco*, denominado “*statute*” (ou *estatuto*, em português) que passa, com uma identificação própria, a compor o acervo normativo *at large* e, cada lei individual (pública ou privada), também identificada dentro da sistemática

⁴⁶⁷MICHAEL LYNCH, The U.S. Code, the Statutes at Large, and some peculiarities of Codification. *Legal Reference Services Quarterly*, v. 16, p. 60-75, 1997.

⁴⁶⁸Id., loc. cit.

organizativa, acaba se tornando um capítulo desse estatuto. Em resumo, todas as leis aprovadas por uma mesma sessão legislativa formam um estatuto e cada uma dessas leis forma um capítulo desse estatuto, sendo que o “*United Statutes at Large*” é a reunião organizada e sistematizada de todos os estatutos e, portanto, de todas as leis americanas.⁴⁶⁹

Anualmente, os volumes do “*Statute at Large*” são publicados pela imprensa oficial do governo americano, a “*Government Printing Office*”. Dentro dessa grande reunião legislativa, que é palpável e transparente, as leis aparecem, portanto, ordenadas por ordem cronológica e não de acordo com a matéria que procuram regular.

Mas resolvido o problema da organização de divulgação da totalidade das leis, o senso prático norte-americano partiu, como se verá, para a construção metodológica de um grande sistema de organização legislativa por assunto, num processo de constante atualização e simplificação, a fim de manter o complexo normativo sempre saneado, claro, preciso e livre de lacunas ou antinomias.

No início de 1919, COLONEL E. C. LITTLE, presidente do Comitê do Congresso para revisão das leis, iniciou um novo trabalho de codificação das leis americanas. Foram por ele introduzidas medidas para promulgar 60 títulos para compor um único código. A tramitação dessa proposta, no entanto, foi tumultuada, tendo o Senado rejeitado parte das proposições, apontando erros. Finalmente, após reavaliação das comissões de revisão legislativa da Câmara e do Senado, auxiliados pela “*West Publishing Co.*” e pela “*Edward Thompson Co.*”, foi formatado o famoso “*U.S. Code*”.

O *U.S. Code* foi estruturado para organizar, materialmente, toda a legislação americana em 50 títulos distintos, seguindo uma racional arquitetura que procurou agregar as matérias normativas por assuntos conexos, por meio

⁴⁶⁹É o que ensina CHARLES W. JOHNSON, *How our laws are made*. Washington, U.S. Government Printing Office, 2003. p. 55.

de uma nova sistemática que reformulou todas as leis em vigor à época. O projeto original do *U.S. Code* foi apresentado para deliberação da Câmara (“House of Representatives”) em 7 de dezembro de 1925 e, em 19 de abril de 1926, após decisão daquela casa parlamentar, passou a ter status de “*prima facie evidence of the law*” até a deliberação final do Congresso. O Senado, no entanto, não prosseguiu com o processo deliberativo até o final, tendo o *U.S. Code* sido promulgado apenas como “*prima facie evidence*”, sem uma data efetiva previamente programada para dotá-lo do *status* de “*legal evidence of the law*”. Assim, o *U.S. Code* surgiu como uma reorganização legislativa, que fundiu textos vigentes até então sem, no entanto, revogá-los, por conta de sua condição de “*prima facie evidence*”.⁴⁷⁰

Nos seus primeiros dois anos, 537 erros foram encontrados no *U.S. Code*, sendo que 88 deles eram erros substanciais, tendo todos eles sido corrigidos pela Lei de 29 de maio de 1928 (ch. 911, 45 Stat. 1008), alterada pela Lei de 02 de março de 1929 (ch. 586, 45 Stat. 1540). Essas leis, também, autorizavam a criação de suplementos adicionais ao código, elaborado pelo Comitê de Revisão de Leis da Câmara, para serem compilados e publicados no final de cada sessão legislativa. As leis, igualmente, previram que as novas edições do Código deveriam ser preparadas e publicadas a cada cinco anos, mas, na prática, novas edições passaram a surgir a cada seis anos.⁴⁷¹

Há 13 edições do *U.S. Code*: 1934, 1940, 1946, 1952, 1958, 1964, 1970, 1976, 2000 e 2006. Além dessas edições oficiais, há 2 publicações comerciais, não oficiais, que atualizam o Código anualmente com edições suplementares e em cada sessão do Código são adicionadas notas e referências jurisprudenciais e comentários que o interpretam. Trata-se do “*United States*

⁴⁷⁰Cf. FREDERIC P. LEE e BEAMAN MIDDLETON, Legal Status of new Federal Code. *ABA Journal*, v. 12, p. 833-838, 1926.

⁴⁷¹Cf. RICHARD J. MCKINNEY, *Basic overview on how federal laws are published, organized and cited*. FLICC - Program on Federal Legislative Research, Jan. 2006, p. 4. Law Librarians' Society of Washington, D.C. - American Association of Law Libraries. Disponível em: <<http://www.llsdc.org/sourcebook/statutes-code.htm>>.

Code Annotated - U.S.C.A.” publicado pela “*Thomson West*” e o “*United States Code Service - U.S.C.S.*” pela “*LexisNexis*”.⁴⁷²

O desejo de ver o *U.S. Code* como direito positivo (“*positive evidence of the law*”) foi satisfeito apenas em partes. Primeiro com o “*Internal Revenue Code*” promulgado em 1939. Este não alterou o *U.S. Code*, mas fez com que todo o seu “Título 26” fosse positivado pelo “*Internal Revenue Code*” de 1939.⁴⁷³ Finalmente, no início dos anos 40, certos títulos do Código foram revisados, recodificados e promulgados como direito positivo. O processo foi gradual e elaborado título por título, por mais de 60 anos. Atualmente, cerca de metade dos títulos do *U.S. Code* são promulgados como direito positivo.⁴⁷⁴

O *U.S. Code* se baseia em um método de compilação de leis bastante peculiar, pois utiliza, simultaneamente, dos instrumentos de codificação e consolidação.⁴⁷⁵ Contempla as leis federais gerais e permanentes, dividindo-as por matéria.⁴⁷⁶ Tal como está organizado, permite uma visualização sincronizada do conjunto de leis federais americanas, uma vez que, essas leis podem ser encontradas em um único instrumento que está sempre atualizado, quase que simultaneamente, com as novas disposições promulgadas pelo Congresso.

O método americano destaca-se por propiciar essa atualização permanente de seu grande Código, porque, como mencionado, a metodologia

⁴⁷²RICHARD J. MCKINNEY, *Basic overview on how federal laws are published, organized and cited*, p. 4.

⁴⁷³Anos depois esse código foi substituído pelo “*Internal Revenue Code*” de 1954, este, por sua vez, foi renomeado como “*Internal Revenue Code*” de 1986, pela Lei de Reforma Fiscal de 1986. Id. *Ibid.*, p. 4.

⁴⁷⁴Conforme RICHARD J. MCKINNEY, *United States Code: list of positive law with enacting cites and location to revision notes*. Law Librarians' Society of Washington, D.C. - American Association of Law Libraries. Disponível em: <<http://www.llsdc.org/sourcebook/docs/usc-pos-law-tittles.pdf>>.

⁴⁷⁵Cf. CHARLES W. JOHNSON, *How our laws are made*. Washington, U.S. Government Printing Office, 2003., cit., p. 55.

⁴⁷⁶O Código não inclui atos do Poder Executivo, decisões das Cortes federais, tratados, leis estaduais e de governos locais. Os atos do Poder Executivo podem ser encontrados no “*Code of Federal Regulations*”, publicados pelo “*Federal Register*”. Id. *Ibid.*, p. 57.

de organização legislativa não se apegou a fórmulas estanques dos instrumentos de simplificação existentes em outros países. Todo o sistema montado para a organização e atualização do *U.S. Code* permite um trabalho simultâneo de compilação, consolidação e codificação das leis federais, cuja reorganização geral, permanentemente atualizada, passa a valer em caráter “*prima facie*”, até sua definitiva positivação em substituição aos textos que lhe deram origem.

Essa façanha é possível graças ao caráter flexível que o *U.S. Code* contempla. A respeito: “*Alguns países organizam uma compilação oficial e permanente de sua legislação, classificada em um conjunto de capítulos previamente definidos por lei e respondendo às necessidades do utilizador comum. Este complemento à codificação, fundamentado num mecanismo de atualização em ‘folhas soltas’, revela claramente o volume (por vezes excessivo) de atos normativos em um determinado capítulo, e, assim, a necessidade de reduzir ou codificar. Este método é utilizado no Código Federal dos Estados Unidos da América*”.⁴⁷⁷

Vale aqui destacar o conceito de “*loose-leaf*”, utilizado freqüentemente no processo legislativo norte-americano, sobretudo pela precisão com que o termo “*folhas-soltas*” retrata a dispersão de diplomas legislativos esparsos, que flutuam autonomamente no universo jurídico, ao sabor das circunstâncias.

⁴⁷⁷Trata-se do “*loose-leaf official consolidation*” (consolidação oficial das folhas soltas), citado pelo Grupo de Alto Nível para Melhoria da Qualidade Legislativa (Grupo Mandelkern) em seu Relatório Final de 2000, cujo texto original é: “*Some countries organize an official and on-going compilation of regulation, classified under a set of chapters previously defined by law, and matching the needs of the common user. This complement to codification, based on a loose-leaf updating mechanism, clearly reveals the (sometime excessive) volume of regulation in a certain chapter, and therefore the need to reduce or codify it. This method is followed in the US Federal Code*”. MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION FINAL REPORT. 13 Nov. 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>. ou RELATÓRIO MANDELKERN - Melhoria da Qualidade Legislativa. *Legislação*: cadernos de ciência de legislação, INA, Oeiras, Lisboa, n. 29, out./dez. 2000, para versão em português.

A partir desse conceito, foi descrita uma metodologia destinada a consolidar os atos normativos soltos, que regulam as mais diversas áreas de atividades, e foi definida a obrigação dos redatores de novos atos normativos a indicarem, com precisão, em qual parte do Código o novo diploma legal se irá fundir, mantendo-se o sistema legislativo inteiramente integrado, de forma sistêmica, una, coesa e racionalmente organizada. Pode-se dizer, em nova analogia, que o sistema americano inaugurou uma espécie de organização legislativa por “fagocitose”, ou seja, um grande código vai incorporando, permanentemente, os novos dispositivos soltos que vão surgindo pelo caminho, varrendo do mundo jurídico inúmeros fragmentos isolados, mantendo-os conectados a um mesmo complexo orgânico.

A grande vantagem do sistema é sua flexibilidade, que permite a constante atualização de um código. Nessa sistemática, qualquer lei avulsa (“*slip-law*”) aprovada pelo Congresso, não poderá ser publicada sem a prévia menção a que parte do Código ela será fundida.⁴⁷⁸

Esse engenhoso sistema é a chave de toda arquitetura de organização normativa dos Estados Unidos da América. Por meio dele os americanos conseguiram superar a desvantagem clássica da codificação, ou seja, a inércia de um grande bloco legislativo estratificado, que leva à sua rápida desatualização.

Um Código pode levar anos para ser elaborado e, ao final, não contemplar necessidades normativas de um mundo de frenéticas mudanças sociais. Por vezes, um código pode nascer desatualizado.

A organização das normas jurídicas em extensos códigos, conforme a tradição romano-franco-germânica, tem um efeito colateral perverso, derivado da inércia paquidérmica própria das grandes leis. A fim de

⁴⁷⁸A respeito: “A *slip law* can not be published until all Code assignments for a law have been assigned”. RICHARD J. MCKINNEY. *United States Code: historical outline and explanatory notes*, cit., p. 3.

adaptar os códigos às constantes mudanças sociais, vai se pendurando, às matérias codificadas, um sem número de leis picadas, fazendo com que, como no caso brasileiro, com o passar dos anos, as disposições originais dos códigos se percam em meio ao extenso volume da chamada “*legislação conexa*”.

Pela sistemática do *U.S. Code*, pode-se encontrar, num mesmo lugar, a codificação de todas as leis federais, organizadas por matéria, em que cada título do Código corresponde a um assunto. Toda matéria legislada, portanto, fica organizada num mesmo diploma, submetido a um constante processo de atualização, sendo adaptado ao *Direito novo* concomitantemente à formulação desse *novo Direito*.

Essas atualizações constantes, no caso americano, ficam a cargo da prévia e necessária indicação do “encaixe legislativo” e sua posterior (e quase automática) fusão ao corpo permanentemente mutante do *U.S. Code*.

Desde 1975, é o “*Office of the Law Revision Counsel*”,⁴⁷⁹ órgão ligado à “*House of Representatives*”, o responsável pela tarefa de preparar eventuais novos títulos, bem como de elaborar novas edições do *U.S. Code*, preparar seu suplemento anual e ainda atribuir, às seções existente do *U.S. Code*, as novas leis.⁴⁸⁰

⁴⁷⁹ Confira-se em: *H. Res. 988, P.L. 93-554, 88 Stat. 1777, 2 USC 285-285g*.

⁴⁸⁰ As principais funções estão elencadas no Título 2 do próprio *U.S. Code*, seção 285b e são as seguintes: a) preparar, e submeter ao Comitê Judicial em forma de novo título, uma completa compilação, reorganização e revisão das leis gerais e permanentes dos Estados Unidos, conforme uma política que proporcione às provisões originais do Congresso alterações e correções que visem remover ambigüidades, contradições e outras imperfeições de substância e forma, e estando estabelecidas, sejam promulgadas como títulos de direito positivo; b) examinar periodicamente todas as leis públicas promulgadas pelo Congresso e relatar ao Comitê (ou comissão) recomendações para a revogação da legislação obsoleta, desnecessária e anuladas; c) preparar e publicar periodicamente uma nova edição do *U.S. Code* (incluindo aqueles títulos que não foram promulgados como direito positivo, bem como aqueles que já são direito positivo), através de um suplemento anual contendo a recente legislação promulgada; d) promover a inserção apropriada nos títulos, capítulos e seções do Código das recentes provisões legislativas promulgadas títulos; e) preparar e submeter periodicamente revisões promulgadas como direito positivo, para mantê-las atualizadas.

O “*Office of the Law Revision Counsel*” é um órgão independente da Câmara dos Representantes (ou Deputados) americana (“*United States House of Representatives*”), composto por 18 membros, todos advogados do Estado. É um órgão não político, possuindo sempre uma postura imparcial diante das questões político-legislativas.⁴⁸¹

O *U.S. Code* está dividido em títulos, subtítulos, capítulos, subcapítulos, partes, seções e subseções, seguindo uma lógica sistêmica racional. Nenhum elemento acrescentado a ele deve alterar a lógica de seu plano organizativo, nem a lógica que fundamenta as suas divisões. Neste sentido, é necessário garantir a gestão adequada da consolidação permanente, que repercute no processo de elaboração dos atos legislativos, desde suas fases iniciais.

A organização da legislação americana por meio da sistemática adotada pelo *U.S. Code* é realmente *sui generis*. A consolidação americana não se limita apenas a recolha de diversos textos que regem uma determinada área, assunto ou atividade sem modificar a substância dos dispositivos originais com a introdução apenas de alterações redacionais (processos de consolidação tradicionais). Trata-se de uma nova categoria de organização das leis que integra compilação, consolidação, codificação e reformulação num mesmo processo de caráter permanente, ou seja, promove a revogação de um conjunto de leis de um determinado domínio e implementa modificações no conjunto normativo por meio do encaixe automático das novas normas num todo consolidado, cujo sucesso depende da adaptação, para esta sistemática, de todo o procedimento de elaboração legislativa a partir da própria fase de iniciativa.⁴⁸²

⁴⁸¹ Conforme OFFICE OF THE LAW REVISION COUNSEL UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Positive Law Codification in the United States Code*, p. 3. Disponível em: <<http://uscode.house.gov>>.

⁴⁸² As mudanças substanciais do *U.S. Code* são efetuadas pela introdução de novos dispositivos em seu corpo. Mas nesse processo de consolidação de novas disposições, evidentemente, não são permitidas novas revisões legislativas com relação à matéria, apenas

As modificações introduzidas no Direito americano por meio do processo de consolidação normativa são representadas pelas sucessivas alterações do *U.S. Code*, facilitadas porque o trabalho de consolidação também é prévio e o órgão de revisão das leis está em permanente contato com a fase de preparação dos atos normativos novos. A atuação dos responsáveis pela manutenção do *U.S. Code* é, portanto, “*anterior*” e “*posterior*” à aprovação das leis.

É *anterior* (ou prévia), porque a discussão de cada “*draft*” conta com a manifestação do “*Law Revision Counsel*”, ou seja, já se discute previamente sobre qual será o melhor destino da matéria no corpo do *U.S. Code* antes mesmo da deliberação final sobre sua positivação.⁴⁸³ E é *posterior*, porque as revisões periódicas do *Code* mantêm seus títulos atualizados, de maneira quase sincronizada com a publicação de leis novas.⁴⁸⁴

Não é demais ressaltar que, com o método de organização legislativa adotado pela sistemática do *U.S. Code*, os redatores (“*drafters*”), durante a preparação das leis avulsas (“*slip-law*”), possuem a noção plena dos parâmetros a que obedece a consolidação do Direito americano e da necessidade de dar forma concreta aos valores normativos já direcionando-os a um futuro encaixe em algumas das divisões do *Code*. Esta é uma diferença fundamental da dinâmica norte-americana, a “cultura do encaixe” a certeza de que toda lei nova será integrada concretamente a uma matriz escrita e a obrigação de, paralelamente, às análises de conteúdo e de forma, desde o

as necessárias para dar uniformidade de linguagem. As Cortes americanas têm decidido que as mudanças para revisar e codificar leis não podem ser construídas para mudar seus efeitos, a menos que essa intenção esteja expressa em nota dos revisores (Ver *U.S. v. Neifert-White Co.*, 390 U.S. 228 (1968) e outros casos que referem-se às notas, em 1 U.S.C.A. § 204). Cf. RICHARD J. MCKINNEY, *Basic overview on how federal laws are published, organized and cited*. FLICC - Program on Federal Legislative Research, Jan. 200, cit., p. 5.

⁴⁸³A respeito: “*The Office will generally begin its U.S. Code assignments during the enrollment process. A slip law can not be published until all Code assignments for a law have been assigned*”. RICHARD J. MCKINNEY, *United States Code: historical outline and explanatory notes*. Law Librarians’ Society Program, set. 2005, cit., p. 3.

⁴⁸⁴Disposição regulada em: 2 USC 285-285g (*Título 2, seção 285 e 285g do USC*).

nascedouro do projeto, formular a solução para sua inserção harmônica no todo normativo.

A metodologia geral foi bem explicada por JOSÉ ANTONIO VELOSO, segundo quem: “*O texto de lei com alguma unidade temática irá em regra em bloco para um só lugar da compilação. Se não houver unidade temática, será distribuído pelos lugares pertinentes, de harmonia com a norma sistemática. Quando, por exemplo, uma lei revogar ou modificar disposições múltiplas de lei, o seu conteúdo será distribuído pelos lugares de inserção das disposições afetadas.*”⁴⁸⁵ Ou então, se os dispositivos legais criarem nova matéria inexistente no Código, ensejarão a elaboração de novos capítulos ou seções, com a indicação prévia do título em que serão inseridos.⁴⁸⁶

Conclui-se, portanto, que os técnicos legislativos, os Deputados e os Senadores americanos discutem e votam seus projetos tendo no horizonte as exatas seções do *U.S. Code* onde o novo texto de lei será inserto. Os debates incluem, também, as questões relativas à escolha e definição de qual parte (ou partes) do Código deverão ser afetadas pela inserção da lei que está em processo deliberativo no ambiente político, fazendo parte da análise global do projeto de lei, se estaria ou não correta as indicações apontadas pelos “drafters” para seu posterior encaixe no *U.S. Code*. Assim, deliberações que definem se a nova lei alterará uma ou várias seções do Código também fazem parte, de

⁴⁸⁵Sugestões sobre consolidação e compilação. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, v. 1, n. 30/31, p. 118, jan./jun. 2002.

⁴⁸⁶Durante a atualização do USC, o Conselho de Revisão, ao tentar inserir uma nova lei dentro de um título compatível com a sua matéria, às vezes, cria uma nova seção (por exemplo: 2a, 301r-1, ou 77kkk) ou mesmo um inteiro novo capítulo ou subcapítulo, os quais normalmente seguem a numeração do último capítulo atribuído, por isso muitos novos capítulos estão no final de determinado título. Não é o que ocorre com as seções. Frequentemente, novas seções, criadas para determinadas leis, utilizam a mesma indicação numérica da seção anterior, sem criar uma subseção. Por isso há seções com a nomenclatura 2a ou 77kkk. Utiliza-se esse método, pois a nova seção normalmente complementa a seção anterior, no tocante a matéria que possui. Cf. RICHARD J. MCKINNEY, *United States Code: historical outline and explanatory notes*. Law Librarians’ Society Program, set. 2005, cit., p. 3.

forma natural, do processo legislativo americano e representam um de seus grandes diferenciais.

Todas as referências formais sobre qual o *locus* apropriado para determinado dispositivo impele uma reflexão mais racional que contamina a própria discussão sobre o mérito das normas. A respeito: “*Verificar que uma norma fica melhor em determinada seção pode equivaler a descobrir que não é precisa, ou que afinal é um erro.*”⁴⁸⁷

Essa sistemática de encaixe dos diplomas legais em determinados títulos, capítulos e seções do *Code* parece, à primeira vista, criar confusão entre o que estaria ou não em vigor ou entre o que foi ou não revogado. Se determinado trecho do Código é passível de contestação ou não (“*positive law*” ou “*prima facie evidence of the law*”), a clareza do que é exatamente o Direito Objetivo pode parecer ameaçada por um sistema que não espera a convalidação da consolidação pelas instâncias de poder para já disponibilizá-las à sociedade, dentro do *U.S. Code*.

No entanto, todo esse movimento legislativo americano está amparado por um complexo sistema de informática (*estrutura legimática*) que permite a distribuição automática dos novos dispositivos segundo o que ficou decidido no momento de sua promulgação, atualizando o Código com a permanente incorporação das substituições resultantes da aprovação da lei nova, estejam ou não estas substituições convalidadas por um outro processo legislativo destinado a aprovar a consolidação. Ao mesmo tempo, o Conselho de Revisão mantém uma lista atualizada que demonstra exatamente em que pedaço (ou pedaços) do *U.S. Code* determinada *slip-law* foi incorporada, sendo que a localização, dentro do grande Código, dos dispositivos aprovados avulsamente, pode ser facilmente obtida pela consulta a essas listas.⁴⁸⁸

⁴⁸⁷JOSÉ ANTONIO VELOSO, op. cit., p. 129.

⁴⁸⁸Ver, por exemplo, <http://uscode.house.gov>. Nesse sítio da internet pode-se encontrar uma lista com as anteriores seções, cujo símbolo é representado por §, e, que foram revisadas e codificadas, bem como uma lista, em ordem cronológica, com todas as leis promulgadas

Finalmente, na modificação dos títulos do *U.S. Code* pela promulgação das leis avulsas, sempre são elaboradas pelos revisores as chamadas *notas*, que explicam a origem e os motivos de cada uma das modificações em cada uma das seções do código. Estas *notas* explicam, inclusive, como a seção surgiu, bem como as eventuais mudanças de linguagem que de tempos em tempos podem ser efetuadas para dar maior coerência ao conjunto normativo. Outras *notas* trazem explicações sobre eventuais trechos revogados ou sobre disposições que mudaram de seção, capítulo ou título.⁴⁸⁹

Como já mencionado, a cada seis anos é publicada oficialmente uma nova edição atualizada do *U.S. Code* e, anualmente, editoras privadas publicam suas atualizações de forma oficiosa. Estas edições privadas, cujas principais são o “*U.S. Code Service – USCS*” e o “*U.S. Code Annotated – USCA*”, são diferentes entre si e também diferem do formato oficial do *U.S. Code*, ou *USC*.

O *USCS* é o mais extenso porque preserva a estrutura original das leis avulsas e mantém, no corpo da compilação, dispositivos omitidos pelo trabalho de revisão oficial. Em volumes separados o *USCS* também contém inúmeros outros materiais não incluídos nos outros serviços, tal como o texto de regras de procedimentos administrativos, acordos internacionais, notas interpretativas das decisões judiciais relacionadas às leis não codificadas, tratados, proclamações presidenciais e resoluções do Congresso.⁴⁹⁰

pelo Congresso e qual destino lhe foi dado no *U.S. Code*, com a indicação de eventuais revogações, transferências para outras seções, simples exclusões ou substituições, tudo de forma didática e preciosa.

⁴⁸⁹Cf. RICHARD J. MCKINNEY, *United States Code: historical outline and explanatory notes*. Law Librarians’ Society Program, set. 2005, cit., p. 3.

⁴⁹⁰Algumas das disposições retiradas das atualizações do *USC* são mantidas no *USCS* porque, na avaliação da editora, representam elementos importantes para a interpretação das normas ou podem ser reintroduzidas nas futuras versões do Código por conta da reavaliação da supressão pelo Conselho Revisor oficial ou por determinação jurisdicional. Aliás, como exemplo da possibilidade de ordem judicial para reintrodução de dispositivo omitido pelo Conselho Revisional, há o caso célebre da reintrodução do *12 USC § 92*, restaurado pela

Por outro lado, o *USCA* contém referências legislativas históricas não encontradas tanto no *USCS* quanto no *USC*. Nele encontram-se, também, partes do “*Code of Federal Regulations*”⁴⁹¹ bem como extensas notas pertinentes a decisões judiciais.⁴⁹²

As editoras “*Thomson West*” e “*LexisNexis*” preparam seus suplementos e atualizam suas compilações antes do *USC* ser publicado oficialmente e antes do Conselho de Revisão finalizar seus trabalhos. Esses movimentos privados, como já se viu, há muito impulsionam os movimentos estatais e representam parte relevante do esforço nacional de organização legislativa.

Mas não são apenas essas compilações, focadas no *statute law*, que caracterizam os esforços da experiência americana em manter organizado e simplificado o Direito.

Como se sabe, o sistema legal norte-americano tem suas raízes na *commom law*, ou seja, as decisões das cortes (*case law*) compõem a lógica do sistema legal pela formação dos precedentes judiciais, que são fonte do Direito, ao lado das leis escritas (*statute law*).

Dentro da lógica de se manter todo o sistema organizado racionalmente, o processo de compilação sistêmica da *case law* não poderia ser (e não foi) desdenhado. As decisões e orientações das Cortes americanas dos distritos federais são publicadas no “*Federal Supplement Series*” de acordo com uma nomenclatura indicativa padronizada que permite a localização de

Suprema Corte dos Estados Unidos em 1993. A respeito, confira-se *U.S. National Bank of Oregon v. Independent Insurance Agents of América*, 508 U.S. 439.

⁴⁹¹O “*Code of Federal Regulations*” contém as normas gerais e permanentes e os regulamentos das agências federais, bem como os documentos presidenciais publicados no “*Federal Register*”. Cada volume do Código é revisado no mínimo uma vez por ano e publicado pelo “*Office of the Federal Register, National Archives and Records Administration*” em Washington, D.C. De acordo com CHARLES W. JOHNSON, *How our laws are made*. Washington, U.S. Government Printing Office, 2003, cit., p. 59.

⁴⁹²Cf. RICHARD J. MCKINNEY, *Unraveling the mysteries of the U.S. Code*. Program at the Special Libraries Association Annual Conference, June 3-6, 2007, cit., p. 4.

precedentes.⁴⁹³ As decisões das cortes de apelação americanas são publicadas no “*Federal Register series*”; as decisões da Suprema Corte dos EUA estão publicadas no oficial “*U.S. Reports*” ou na “*Supreme Court Reporter*”, dentre outras.⁴⁹⁴

Pode-se notar, assim, que o movimento de organização e consolidação legislativa nos Estados Unidos foi, em muito, iniciado, catalisado e conduzido graças ao elevado senso prático que caracteriza a sociedade americana. Parece que manter bem sistematizado o ordenamento jurídico é algo tão natural e obrigatório, que os agentes públicos e operadores do direito privado não se perdem em grandes debates acadêmicos sobre as técnicas legísticas, apenas escolhem o caminho metodológico mais adequado e realizam a tarefa. O mecanismo lá desenvolvido para combater as conseqüências do fenômeno da inflação legislativa, sobretudo com relação à falta de controle na manutenção da sistematização das normas jurídicas, não deixa de seguir, à sua maneira, a fórmula da compilação seguida de consolidação. Todas as leis são reunidas, de forma integral, no “*Statute at Large*” e suas disposições são redistribuídas para dentro do *U.S. Code*, afetando seus títulos e seções na medida em que modificam disposições anteriores. Com esta sistemática, as leis americanas ficam todas encaixadas num só corpo escrito: uma grande matriz sistematizadora.

⁴⁹³Exemplo: “*Burt v. Rumsfield*, 322 F. Supp. 2d 189 <D. Conn. 2004>”.

⁴⁹⁴Cf. RICHARD J. MCKINNEY, *Basic overview on how federal laws are published, organized and cited*. FLICC - Program on Federal Legislative Research, Jan. 2006, cit., p. 2.

Experiências em Outros Países

Da experiência internacional, pode-se observar que, em muitos casos, a tarefa de consolidação da legislação cabe a órgãos de governo criados especificamente para esse fim. Em vários países, o processo de consolidação é assunto que interessa e preocupa o Poder Executivo, que é cobrado pela sociedade a tomar iniciativas no sentido de sanear o complexo normativo, não só induzindo processos de consolidação legislativa, mas também desenvolvendo métodos cada vez mais eficazes de melhoria da qualidade das leis novas. Vale relatar alguns casos.

a) Portugal

Em Portugal, por exemplo, a Resolução do Conselho de Ministros nº 63/2006 instituiu o “*Programa Legislar Melhor*”. Diz a resolução que o objetivo do programa é a “*concretização de todos os pressupostos, exigências e condições que permitam legislar melhor- com mais justificação, adequação e qualidade dos atos normativos, com mais preocupação pela simplificação e transparência dos procedimentos, de forma a desburocratizar o Estado e a facilitar a vida dos cidadãos e das empresas...*”⁴⁹⁵

O programa português de padronização legislativa chega a implementar um formulário que guia a elaboração de normas, o chamado SIMPLEX. Segundo a Resolução nº 63/2006, o “*teste SIMPLEX reflete as recomendações e conclusões de diversos estudos nacionais e internacionais sobre a qualidade dos atos normativos e a simplificação legislativa*”.⁴⁹⁶

Com relação à organização da legislação vigente, pode-se identificar na doutrina portuguesa que ela se desenvolve por duas modalidades

⁴⁹⁵Resolução publicada no Diário da República Portuguesa, nº96 de 18 de maio de 2006. Curioso notar que, nessa mesma Resolução, em seu item 7º, estão estimados os ganhos ambientais da simplificação da atividade legiferante ali prevista, *in verbis*: “*é possível identificar uma redução de 1400 t de papel por ano, equivalente a cerca de 28.000 eucaliptos com 10 anos, além do inestimável contributo ambiental resultante da não utilização de produtos químicos na impressão e de plásticos nas operações de embalagem.*”

⁴⁹⁶Resolução publicada no Diário da República Portuguesa, nº96 de 18 de maio de 2006.

básicas: a) *as republicações* de textos com a fusão de alterações pontuais e b) *as consolidações* propriamente ditas.

Para CARLOS BLANCO DE MORAIS, a republicação é “*uma técnica de consolidação legislativa, na medida em que procura incorporar num único diploma todas as alterações que lhe tenham sido introduzidas, de modo a que os cidadãos possam ter acesso a uma versão actualizada, sistematizada e unificada do regime normativo efectivamente vigente.*”⁴⁹⁷

Ainda segundo o Mestre português, as consolidações podem ser divididas em: a) *consolidação circunstancial* (quando é realizada para resolver um problema pontual de poluição normativa em determinado domínio ocorrido por algum fenómeno fortuito, como, por exemplo, o congestionamento legislativo derivado da adaptação das normas internas a alguma diretiva comunitária); b) *consolidação programada* (normalmente vinculada a programas governamentais que instituem determinadas políticas públicas voltadas a algum objetivo específico) e c) *consolidação institucionalizada* (aquela que está vinculada aos programas oficiais destinados especificamente ao saneamento normativo, como os decorrentes do “*Programa Legislar Melhor*”).⁴⁹⁸

Em Portugal, no entanto, ao contrário da realidade britânica, não existe a determinação legal para que uma instituição específica desempenhe os trabalhos de consolidação, ficando essa responsabilidade diluída entre os Ministros, os quais devem promover a organização das normas afeitas a suas respectivas pastas e, em tese, concorrentemente, essa tarefa fica a cargo do Parlamento, especialmente, no tocante à consolidação das leis.⁴⁹⁹

⁴⁹⁷ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 618. CARLOS BLANCO DE MORAIS ainda explica que, em Portugal, “*A Comissão Técnica relativa ao Programa Estratégico para a Qualidade e Eficiência dos Actos Normativos do Governo*” propôs a republicação automática e integral dos diplomas que venham a sofrer modificações.

⁴⁹⁸ *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*, cit., p. 619-624.

⁴⁹⁹ Com relação às estruturas presentes nos ministérios do governo português, para ilustrar, vale transcrever as lições de MARTA TAVARES DE ALMEIDA: “*O Gabinete de Política Legislativa e Planeamento do Ministério da Justiça tem uma equipa multidisciplinar –*

b) França

Realidade diferente é a francesa, cuja experiência de organização legislativa pelas técnicas de codificação é antiga e onde existe órgão oficial central destinado a tratar especificamente da questão. No entanto, mesmo lá, a estruturação sistemática de processos sucessivos de organização pela via da consolidação/codificação só foi oficialmente regulada com o Decreto nº 48-800 de 10 de maio de 1948 que instituiu a “*Commission supérieure chargée d’étudier la codification et la simplification des textes législatifs et réglementaires,*” com o objetivo de estabelecer uma codificação geral e permanente da legislação, diferentemente da metodologia adotada na elaboração dos grandes Códigos clássicos.⁵⁰⁰

A Comissão francesa criada em 1948 desenvolveu seus trabalhos até 1989, quando um novo programa de codificação criou a *Comissão Superior de Codificação*⁵⁰¹, sob orientação do primeiro-ministro.⁵⁰² Essa nova comissão incluiu, também, em sua composição, parlamentares com o sensato objetivo de, pela participação preventiva de representantes do Parlamento na elaboração das consolidações/codificações, facilitar o trâmite e a aprovação posterior dos códigos no Parlamento.⁵⁰³

constituída por juristas, mas também por economistas e sociólogos – especificamente dedicada às tarefas da elaboração e do acompanhamento dos projetos de lei da responsabilidade do Ministério. Esta organização, devido à sua especialização, permite o desenvolvimento da metodologia legislativa e a criação de um corpo profissional para a preparação da lei. É de assinalar que o Gabinete também tem a preocupação de levar a cabo investigações e estudos.” – “Legista: uma nova profissão? Legislação: cadernos de ciência de legislação, INA, Oeiras, Lisboa, n. 41, p. 41, out./dez. 2005.

⁵⁰⁰Após a 2ª. Guerra Mundial, instituíram-se comissões próprias para a revisão do *Code civil*, do *Code du commerce*, do *Code de procédure civil* e do *Code d’instruction criminelle* (atual *Code de procédure pénale*). Cf. RODOLFO PAGANO, Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., 33.

⁵⁰¹Décret no. 89-647 de 12 de setembro de 1989. As atribuições da Comissão instituída em 1989 foram ampliadas, envolvendo as seguintes tarefas: proceder à programação dos trabalhos de codificação; fixar a metodologia de elaboração dos Códigos; coordenar grupos de trabalho encarregados de elaborar projetos do Código; aprovar e transmitir ao Governo esses projetos.

⁵⁰²Cf. ANA VARGAS e ANA FRAGA, op. cit., p. 59.

⁵⁰³Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 33.

Grosso modo, a *comissão francesa* trabalha com os seguintes parâmetros de codificação/consolidação:⁵⁰⁴ a) *formal*, que não introduz regras novas e, se houver necessidade, deve fazer parte de propostas legislativas próprias; b) *global*, que abrange todos os setores ou atividades que foram objeto de regulamentação e de codificação de todos os atos normativos relativos à mesma matéria; c) *permanente*, que deve se caracterizar por um processo de constante atualização da legislação pela técnica da alteração textual e incorporação, pelo legislador, das sucessivas alterações.⁵⁰⁵

O processo de organização das leis pela modalidade da consolidação ou codificação passou por várias mudanças na França ao longo do tempo, bem como os trâmites para a aprovação dos projetos no Parlamento. Anteriormente, os códigos eram aprovados e passavam a vigorar por via regulamentar (mediante decreto) e ficavam vacantes aguardando a aprovação do Parlamento com relação à parte legislativa (força de lei).⁵⁰⁶ Esse modelo trazia insegurança jurídica, já que até que a decisão parlamentar fosse efetivada, o que poderia demorar anos, as leis que foram objeto da fusão pela via da codificação continuavam em vigor. Verificava-se, assim, uma sobreposição de naturezas e tempos distintos das disposições normativas originárias, ou seja, ao mesmo tempo em que vigorava a parte do código sem força de lei (regulamentos), ficavam em vacância, sem prazo certo para entrada em vigor, as alterações do código que dependiam de aprovação por parte do Parlamento. As mazelas causadas por essa sistemática fizeram com que ela fosse alterada e hoje a parte regulamentar fica a cargo do governo, que a publica diretamente mediante decreto, e a parte legislativa é de competência do Parlamento, que procede as deliberações devidas pelas vias ordinárias. Assim, o modo de aprovação continua diferente para a parte regulamentar e legislativa,

⁵⁰⁴O sistema francês utiliza o termo codificação de forma genérica, seja para processos que se assemelham mais à definição clássica de consolidação (codificação meramente formal), seja para os processos semelhantes à definição da codificação propriamente dita.

⁵⁰⁵RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 33.

⁵⁰⁶Os Códigos são divididos em 3 partes: a) parte legislativa; b) parte regulamentar; c) parte dos decretos ministeriais. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 34 e 37.

mas a entrada em vigor e publicação de ambas é, preferencialmente, única no sistema de codificação francês.⁵⁰⁷

Ao contrário da codificação, a consolidação dos textos legais na realidade francesa não é interpretada como ato legislativo. Trata-se de um movimento considerado relativamente simples, de caráter executivo, que se limita a trazer uma versão atual de textos já existentes pela justaposição do texto inicial com as suas subseqüentes alterações. A *Comissão Superior de Codificação* é também responsável pela elaboração das meras consolidações no sistema francês.⁵⁰⁸

c) **Áustria**

Na Áustria, há uma particularidade quanto ao processo de organização legislativa por meio da consolidação que merece ser firmemente destacada. Lá é a Constituição, por meio do disposto no seu art. 49, que determina e regula a consolidação das leis.

O artigo 49 da Constituição da Áustria foi introduzido com a lei constitucional nº 350 de 1 de julho de 1981. Esse dispositivo faz com que as leis sejam republicadas com uma série de operações de atualização formal e o texto da republicação tem eficácia *erga omnes* a partir do dia sucessivo a sua publicação. A republicação do texto legal com a fusão das alterações a ele afeitas é elaborada, no caso austríaco, pelo Chanceler Federal, o qual, por meio da republicação pode: a) substituir termos e modos de escrita ultrapassados por termos correntes; b) corrigir as remissões a outras disposições que deixaram de corresponder ao estado da legislação, bem como qualquer outra discordância; c) declarar a revogação de normas que foram, implicitamente, revogadas ou ficaram sem objeto; d) abreviar os títulos; e) alterar, adequadamente, as denominações e numerações dos artigos de lei, das alíneas e assim por diante,

⁵⁰⁷RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 37.

⁵⁰⁸Informações obtidas em LEGIFRANCE: le service public de l'accès au droit. *A propôs du droit*. Disponível em: <www.legifrance.gouv.fr/html/aproposdroit/aproposdroit.htm#e1>.

devido à supressão ou inversão de disposições, e, nesse contexto, podem ser corrigidas as respectivas remissões; f) republicar, separadamente, as normas transitórias ainda em vigor.⁵⁰⁹

Importante destacar o recente programa do atual governo austríaco, com cronograma estabelecido para o período de 2007 a 2010, voltado à revogação das chamadas leis constitucionais satélites, bem como à revogação de toda a legislação obsoleta e à republicação do conjunto de leis com as respectivas atualizações.⁵¹⁰

d) Bélgica

Na Bélgica, a reorganização ou coordenação legislativa também é tarefa que cabe ao Executivo por meio do *Gabinete de Coordenação*, ligado ao *Conselho de Estado*⁵¹¹ e criado com a Lei de 23 de dezembro de 1946. Na realidade belga, a chamada coordenação legislativa (“*coordination*”) ou a codificação (“*codification*”) são realizadas pelo governo por meio de dois caminhos: a) por lei específica de autorização para que ela possa ser realizada pelo governo; b) pela via da autorização permanente concedida pela Lei de 13 de junho de 1961, que conferiu ao Rei a possibilidade de orientar a coordenação ou codificação. A diferença entre essas duas modalidades belgas de organização legislativa é que, enquanto a coordenação se refere à reunião de vários dispositivos conexos a um texto base, a chamada codificação se refere à autorização para que o governo elabore um novo e único texto que una, por um critério previamente estabelecido, várias leis.⁵¹²

Quando se aplica a autorização permanente da lei de 1961, o Ministro competente requer ao Gabinete de Coordenação do Conselho de

⁵⁰⁹Cf. RODOLFO PAGANO, Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 31.

⁵¹⁰Cf. ANA VARGAS e ANA FRAGA, Da qualidade da legislação ou de como pode o legislador ser um fora-da-lei, cit., p. 48.

⁵¹¹Que é um órgão de consulta do governo e do Parlamento.

⁵¹²Estas definições estão no “*Traité de Légistique Formelle*”, no Livro II, Fórmulas n° 45 e n° 46.

Estado, intermediado pelo Primeiro Ministro, que coordene (ou codifique) a legislação por ele indicada.⁵¹³ Grosso modo, o Gabinete de Coordenação prepara a redação do texto de organização legislativa e, em seguida, submete-o ao parecer da Seção de Legislação do mesmo Conselho de Estado. O parecer da Comissão de Legislação deve verificar se o projeto segue os parâmetros metodológicos estabelecidos para o trabalho de coordenação legislativa. Se sim, o texto é depois enviado ao Ministro requerente para que ele o submeta à aprovação final do Conselho de Ministros. Após esse procedimento especial, no entanto, o texto coordenado ou codificado não adquire *status* de lei autônoma e não revoga os textos anteriores objeto de consolidação, configurando, portanto, uma forma de organização legislativa que, segundo RODOLFO PAGANO, como resultado final acaba não produzindo a simplificação do Direito.⁵¹⁴

e) Alemanha

Na Alemanha, bem como na Itália, o tema da consolidação e da qualidade das leis toma uma relevância especial em função da importante inflação legislativa que é verificada em ambos os países, sobretudo pela característica comum de descentralização na lida das questões, conseqüência da história de suas respectivas criações enquanto Estados. Em ambos, Itália e Alemanha, a inflação legislativa nacional é agravada por uma importante inflação legislativa regional, tornando o sistema legal carente de metodologias organizativas.⁵¹⁵

Após a Segunda Guerra Mundial, a Alemanha teve que passar por um processo de reconstrução física, moral, política e também de sua ordem

⁵¹³ RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 32.

⁵¹⁴ Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 33.

⁵¹⁵ A respeito: “*Les lois, surtout en Allemagne et en Italie, comprennent beaucoup de dispositions modificatrices et de références internes et externes. Autre caractéristique commune: ces pays sont très décentralisés. A l’inflation législative centrale, s’ajoute celle des normes locales.*” – Codifications et consolidations législatives à l’étranger. *Revue du Droit Public*, Paris, n. 3, p. 871, 1998.

jurídica. Nesse ambiente, era muito pertinente a preocupação de criarem-se disposições que tratariam do destino do conjunto normativo, cuja aplicabilidade estava incerta. A entrada em vigor da nova Constituição da República Federal Alemã (ou Lei Fundamental), promulgada em 23 de maio de 1949, fez com que boa parte das normas que vigoravam no regime perdessem a validade e que outra parte fosse reavaliada para que se evitasse um vácuo de efetividade do Direito. Para tanto, foi instituída em 28 de janeiro de 1955, pelo Parlamento Federal, uma Comissão de Investigação sobre a Revisão da Legislação do *Reich* e do *Bund*.⁵¹⁶

O governo alemão, por sua vez, orientou a tarefa de reorganização legislativa em basicamente dois movimentos: a) atribuição ao Ministério da Justiça de estabelecer, em relação à legislação futura, uma verificação das formalidades jurídicas e elaborar regras de técnicas legislativas, as quais foram publicadas apenas em 1976 e b) promover a compilação da legislação vigente à época, com elaboração de propostas para uma “recolha purificada” (“*Bereinigte Sammlung*”), sendo que essas propostas foram acolhidas pelo Parlamento com a Lei de 10 de julho de 1958.⁵¹⁷ A lei de 1958 definiu quais atos normativos poderiam ou não ser objeto da “purificação”, excluindo desse processo tratados, leis orçamentárias e outros dispositivos, além de elencar os critérios que deveriam ser utilizados pelo Ministro da Justiça no processo de *recolha* das leis. Com o passar do tempo, ganha espaço a organização legislativa pela republicação do texto atualizado das leis-base pelos Ministérios afeitos à matéria normativa a ser consolidada (*Bekanntmachung derneufassung des gesetzes*) para posterior autorização da publicação dessa consolidação pelo Parlamento (*Bekanntmachungserlaubnis*).⁵¹⁸ A versão atualizada, chamada de *Neufassung*,

⁵¹⁶Cf. RODOLFO PAGANO, Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, cit., p. 37.

⁵¹⁷Id. Ibid., p. 38.

⁵¹⁸As principais áreas de codificação foram: Direito Público e Constitucional; Administração; Justiça; Direito Civil e Penal; Defesa; Finanças; Direito da Economia; Direito do Trabalho,

não pode modificar o conteúdo da lei e possui caráter declarativo.⁵¹⁹ Já os processos que procuram modificar o sentido dos textos a serem consolidados dependem de intervenção direta do legislador no processo para definir as possibilidades da “purificação” do Direito. Como ensina AURO AUGUSTO CALIMAN, o processo de consolidação da legislação na Alemanha é feito por meio do “*Rechtsbereinigungsgesetze*” ou “leis de purificação”.⁵²⁰

Pelas características próprias de seu ambiente político, as instituições da Alemanha preocupam-se muito com a questão da desregulamentação para fins de simplificação legislativa. Destaca-se, na experiência alemã, o seu *Blaue Checklist*, destinado a preservar a qualidade e sanear o complexo normativo. Trata-se de um questionário que deve ser preenchido pelo Ministério responsável quando de qualquer nova iniciativa legislativa. Cada iniciativa deve ser precedida de uma explicação que introduz o seu objetivo, a solução, as alternativas, os custos para o orçamento e outros custos (para a economia, segurança social etc.). O objetivo maior é avaliar uma espécie de relação custo-benefício entre a “*opção zero*” e a realização da vontade ou impulso legislativo. Por essa sistemática, na Alemanha há notável empenho institucional em se analisarem aspectos de proporcionalidade, ou seja, se as vantagens da normatização superam os esforços públicos e privados em implementá-la e fazê-la cumprir. A idéia do *checklist*, ou nas palavras de GILMAR FERREIRA MENDES de um “*sistema de provas*” estabelecido pelo Regimento Comum dos Ministérios Federais da Alemanha (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien – GGO II*)⁵²¹ visa medir, dentre outras, a real necessidade da norma e se ela está em boa consonância com a Lei

Previdência Social, Assistência à vítimas de guerra; Correios e Telecomunicações; Transportes Vias Fluviais do *Bund* e Tratados Internacionais. In RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 58.

⁵¹⁹Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 38.

⁵²⁰Ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Virtual*, v. 1, n. 3, p. 171, jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm>.

⁵²¹Teoria da legislação e controle da constitucionalidade, cit., p. 3.

Fundamental, com o restante do ordenamento e até com a realidade social.⁵²² O governo federal deve, ainda, apresentar relatórios anuais ao Parlamento sobre a aplicação da legislação e a atualização, pelo Ministério Federal da Justiça, das leis, decretos e leis de adaptação aos compromissos advindos de tratados internacionais.⁵²³

f) Itália

Na Itália, a reorganização da legislação é caracterizada pela formação dos chamados “*textos únicos*”. A autorização legislativa para que a construção dessa espécie de consolidação legislativa se processe resulta da aplicação do artigo 76 da Constituição, *in verbis*: “Art. 76 - *O exercício da função legislativa não pode ser delegado ao governo, senão com determinação de princípios e critérios diretivos, e somente por tempo limitado e para assuntos definidos.*” Assim, o Parlamento italiano define os parâmetros em que o governo poderá atuar para consolidar a legislação, sendo que leis complementares instituíram um processo que pode ser denominado de “*deslegalização*” (matérias que podem ser reguladas pela capacidade de edição de normas pelo governo) e definiram suas possibilidades e âmbito de aplicação.⁵²⁴

Para os propósitos aqui definidos, no entanto, deve ser destacado o método de reorganização da legislação italiana pela preparação de textos únicos elaborados pelo governo que, segundo a doutrina, dividem-se em: a) *espontâneos*; b) “*delegati*” e c) “*autorizzati*”. Os *espontâneos* são redigidos

⁵²²Cf. ANA VARGAS e ANA FRAGA, op. cit., p. 48.

⁵²³Cf. Id., loc. cit. Estes relatórios estão disponíveis na base de dados do *Bundestag on line* (grupo de parlamentares) <<http://www.bund.de>>.

⁵²⁴A deslegalização veio na esteira do art. 17 da Lei nº. 400, que permitiu uma reorganização geral do poder legislativo governamental, sendo que seu exercício está sujeito a algumas condições: a) somente pode envolver matéria não coberta por reserva absoluta de lei; b) a existência de uma lei específica que autorize o exercício do poder regulamentar na matéria a desqualificar; c) a mesma lei deve determinar, contextualmente, as normas gerais regulamentadoras da matéria; d) essa mesma lei deve dispor sobre a revogação das normas legislativas vigentes com efeito a partir da data de entrada em vigor das normas regulamentadoras correspondentes. (Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 45).

pelo Governo, sem a necessidade de uma autorização parlamentar prévia, não sendo permitida qualquer inovação. As disposições recolhidas e coordenadas têm sua eficácia derivada dos textos originais. Portanto, nesses casos, não ocorre a revogação formal ou a substituição da vigência de um texto legal pela vigência de outro que o revoga.

Já os textos únicos “*delegati*” e “*autorizzati*” são promulgados pelo Governo a partir de delegação legislativa tendo como base o art. 76 da Constituição. Esses atos são dotados com força de lei, substituem as fontes normativas originais e devem ser elaborados obedecendo os limites da lei de autorização. A doutrina majoritária entende que são equivalentes os termos *autorizzazione* e *delego*, desde que se encontrem satisfeitas as condições presentes nos artigos 72 e 76 da Constituição.⁵²⁵

Segundo a síntese de NATALIA DE MIRANDA FREIRE, “*no Direito Constitucional Italiano, é prevista a delegação legislativa para a redação, em texto único, de normas contidas em vários textos da mesma natureza, mas expedidos em momentos diversos.*”⁵²⁶ A formação dos textos únicos não é efetuada de maneira sistemática e contínua, depende de impulsos ou várias ordens específicas e o procedimento de aprovação é estabelecido conforme cada caso, pois necessita estar parametrizado por uma lei de autorização e deve haver a submissão do texto apresentado pelo Governo ao parecer da comissão parlamentar competente. O órgão do Governo responsável pela redação dos textos únicos, bem como da manutenção da racionalização do ordenamento jurídico, é o *Gabinete Central para a Coordenação das Iniciativas Legislativas e da Atividade Normativa do Governo*.⁵²⁷

⁵²⁵ A diferença sutil e ainda discutível entre as formas “*delegati*” e “*autorizzati*” é quanto à matéria que será consolidada, sendo que, pela segunda modalidade, tipos normativos de iniciativa privativa poderiam ser incluídos no processo de reformulação legislativa pela autorização parlamentar. (Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 46-49).

⁵²⁶ A consolidação como objeto da técnica legislativa. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*, cit., p. 81.

⁵²⁷ Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 49.

g) Espanha

Na Espanha, a consolidação, codificação ou revisão da legislação é organizada conforme surgem impulsos decisórios visando a determinado propósito, ou seja, são processos estruturados “*ad hoc*”. A base jurídica da codificação ou “*refundación*” é o artigo 82 da Constituição, que autoriza o Governo a elaborar os textos únicos. Em síntese, a autorização legislativa é concedida para “*refundir varios textos en uno solo*”.⁵²⁸ São possíveis processos de reorganização legislativa em que se pretendam introduzir modificações substanciais desde que haja a autorização formulada por uma “*ley de base*”.⁵²⁹

O trabalho de elaboração da codificação e de revisão é de responsabilidade da *Comisión General de Codificación*.⁵³⁰ Suas atribuições estão localizadas no artigo 1º. do decreto régio de 1976 e suas principais funções são: preparar as consolidações/codificações que não são sejam atribuídas a outros departamentos e a outros órgãos do Ministério da Justiça; revisar os corpos legislativos e leis em vigor nos diversos ramos do direito e expor ao governo, por trâmite do Ministro da Justiça, o resultado dos seus

⁵²⁸Vale transcrever a alínea 5ª do artigo 82 da Constituição da Espanha: “*La autorización para refundir textos legales determinará el ámbito normativo a que se refiere el contenido de la delegación, especificando se si circunscribe a la mera formulación de un texto único o si se incluye la de regularizar, aclarar y armonizar los textos legales que han de ser refundidos.*”

⁵²⁹As leis de base são autorizações legislativas pelas quais se torna possível a fixação de princípios e critérios para legislação elaborada pelo governo. (Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 50.)

⁵³⁰A Comissão tem sua origem no decreto real de 19 de agosto de 1843, mas foi reestruturada em 1953 e suas funções e composição alteradas pelo decreto régio de 26 de fevereiro de 1976, no. 365. O Presidente da Comissão é escolhido pelo Ministro da Justiça e integra a Comissão da Secretaria Geral Permanente, bem como a Direção Geral para Codificação e Cooperação Jurídica Internacional e pela Sub-Direção Geral para a Legislação Codificada. (Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 51.) Ainda com relação à tradição espanhola de atribuir a responsabilidade técnica da formulação de projetos de codificação/consolidação legislativa a um órgão específico, vale reproduzir o registro de STÉPHANE GUY: “*La commission générale de codification a été créée par décret Royal du 19 août 1843. Ses quatre sections correspondaient alors aux quatre matières classiques, l’unification du droit et son harmonisation au sein de nouveaux codes étant l’objectif poursuivi. (...) Elle est un organe supérieur collegial de préparation des texts législatifs, relevant du ministère de la justice et présidé par le ministre de la justice.*” Codifications et consolidations législatives à l’étranger. *Revue du Droit Public*, Paris, n. 3, p. 881-882, 1998.

estudos com as sugestões que deles derivam; elaborar propostas e projetos relacionados à sua função; revisar disposições legislativas; elaborar relatórios ou estudos de projetos de lei de reforma de compilação de direito. Em regra geral, os textos são enviados ao Congresso e, se nenhum deputado ou grupo parlamentar efetuar objeções no prazo de um mês a contar da publicação do texto refundido, subentende-se que o governo fez uso correto da autorização legislativa. Se houver objeções, o relatório será discutido pelo Plenário da Câmara segundo o procedimento ordinário.⁵³¹

h) Suíça

Já pelo sistema de manutenção da organização legislativa na Suíça, a legislação federal é publicada na “Recolha Oficial das Leis Federais – RU”, iniciada desde 1848. Após a 2ª Guerra Mundial, porém, a *Recolha Oficial* ficou desatualizada, com atos revogados ou sem objeto.⁵³² Por conta disso, o Governo Federal apresentou, em 1946, um projeto de lei que formulava uma *recolha* sistemática do acervo normativo federal desde 1848 até 1947. Essa *recolha* tinha “*l’effet négatif*”⁵³³, ou seja, o efeito de revogação: todos os atos normativos anteriores não reproduzidos na Recolha sistemática passaram a ser desconsiderados. Esse sistema, após sucessivas reformulações parciais, foi reorganizado por lei de 21 de março de 1986. Atualmente, a *recolha* é informativa e classificada por matéria baseada no sistema decimal que segue os seguintes critérios: as alterações textuais (formais) são colocadas no ato principal a que se referem e o ato de alteração não é transcrito a não ser que contenha outras disposições; no caso de revogações explícitas, omitem-se os atos e as disposições revogadas; com as revogações implícitas, todos os textos

⁵³¹Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 51.

⁵³²Em 1945, a Recolha compreendia 72 volumes e cada um continha de 1500 a 2000 páginas. Segundo, RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 52.

⁵³³Instituído pela Lei de 12 de março de 1948 – sobre a força obrigatória da recolha sistemática das leis e das ordenações e sobre a instituição da nova série da Recolha Oficial. Cf RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 53.

são transcritos e notas são colocadas indicando a existência de possíveis incompatibilidades.⁵³⁴

i) Canadá

Já a experiência canadense de revisão legislativa merece destaque porque as metodologias ali previstas serviram de inspiração para a tentativa iniciada pelo governo brasileiro, no final da década de 90, para sanear e consolidar o ordenamento jurídico do Brasil.⁵³⁵

O Canadá tem por tradição revisar sua legislação federal de forma periódica. Desde a formação da Federação Canadense, em 1867, as leis federais foram revisadas seis vezes: 1886, 1906, 1927, 1952, 1970 e 1985.⁵³⁶

Essa prática da revisão, pode ser bem compreendida pela análise do “*Statute Revision Act*” (1985) e do “*Revised Statutes of Canadá 1985 Act*”. A revisão é definida pela própria legislação como sendo o ato de organizar, atualizar e consolidar as leis gerais públicas do Canadá.⁵³⁷

No processo de revisão excluem-se as seguintes leis: a) leis modificativas ou ab-rogativas; b) as leis cujo efeito no tempo é limitado, quer porque caducaram, quer porque seu objeto se concretizou (“*sunset laws*”); c) as leis que, na realidade, são de natureza puramente local, regional ou privada (ex.

⁵³⁴Cf. RODOLFO PAGANO, op. cit., p. 55.

⁵³⁵Em 10 de dezembro de 2008, o autor deste trabalho entrevistou, formalmente, como parte de suas pesquisas para o desenvolvimento desta Tese, o Ministro GILMAR FERREIRA MENDES, que no final dos anos 90 coordenou, enquanto chefe da assessoria jurídica da Casa Civil da Presidência da República, uma comissão destinada a organizar e executar o programa de “Consolidação das Leis Brasileiras”, cujos detalhes serão mais bem descritos nas páginas seguintes. Nessa entrevista, foi revelado que a experiência canadense inspirou a formulação do programa brasileiro.

⁵³⁶Cf. STÉPHANE GUY, *Codifications et consolidations législatives à l'étranger*, cit., p. 869. As províncias canadenses também promovem a sua revisão de leis como em *British Columbia*, as quais ocorreram em 1996, 1979, 1960, 1948, 1936, 1924, 1911, 1897, 1888, 1877 e 1871. Cf. *A GUIDE to legislation and Legislative Process in British Columbia. Guide to Preparing Drafting Instructions. Prepared by Office of Legislative Counsel. Province of British Columbia.* Disponível em: <<http://www.ag.gov.bc.ca/public/legalservices/guide/DraftingInstructions.pdf>>.

⁵³⁷“*Revision means the arrangement, revision and consolidation of the public general statutes of Canadá authorized under Part I*”. “*Statute Revision Act (1985)*”, art. 2º.

as leis relativas aos limites das circunscrições eleitorais, denominações de edifícios etc.); d) as leis de natureza financeira que reaparecem periodicamente (ex. as leis de concessão de crédito); e) as leis que só visam a um número limitado de assuntos de direito (ex. as leis de aplicação de acordos fiscais); f) as leis de aplicação tão rara ou restrita que a sua revisão não é considerada desejável (o esforço da simplificação não compensa seus eventuais benefícios). As leis excluídas da revisão permanecem em vigor e continuam a produzir seus efeitos.⁵³⁸

Com relação ao conjunto normativo que é alvo da revisão sistemática canadense, a lei modificativa, resultado do processo de reorganização e atualização legal, exclui do sistema a lei modificada, refunde os seus mandamentos atualizando-os, renumera, caso necessário os seus dispositivos, mas seu conteúdo original é integrado no novo texto. As leis soltas podem ser, portanto, fundidas para fins da reorganização legislativa,⁵³⁹ terminologias imprecisas ou incorretas são corrigidas, os artigos demasiado longos são divididos, os textos ambíguos podem ser reescritos e as disposições transitórias são suprimidas.⁵⁴⁰

A preparação da revisão das leis é responsabilidade do “*Statute Revision Commission*”. Esse órgão é composto por 3 membros do Departamento de Justiça (“*Department of Justice*”), escolhidos pelo Ministro da Justiça que direciona todo o trabalho dessa *Comissão*.⁵⁴¹

Na preparação da revisão, a *Comissão* pode:⁵⁴² “a) *excluir as leis ou partes de lei que caducaram, foram revogadas ou suspensas, ou que*

⁵³⁸Cf. ROBERT BERGERON. Racionalização do processo legislativo e gestão da legislação do Estado. Tradução de Teresa Salis Gomes. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 11, p. 75, out./dez. 1994.

⁵³⁹Na revisão de 1985, por exemplo, várias normas afeitas ao funcionamento do Senado, da Câmara dos Comuns e outras que regulavam o funcionamento de inúmeros outros órgãos de apoio legislativo foram fundidas, dando lugar a um único diploma: “A Lei sobre o Parlamento do Canadá”. (Cf. ROBERT BERGERON, op. cit., p. 76).

⁵⁴⁰Id. Ibid., p. 75-76.

⁵⁴¹“Statute Revision Act”, 1985, arts. 3 e 4.

⁵⁴²“Statute Revision Act”, 1985, art. 6.

cumpriram a sua finalidade; b) excluir as leis ou partes de lei que, embora publicadas como sendo leis de interesse público, visam apenas um país, uma província, uma localidade, um local ou uma pessoa coletiva em particular ou que, sob qualquer outro aspecto, não são de aplicação geral;c) incluir as leis ou partes de lei que, embora publicadas como sendo leis de interesse privado ou consideradas como leis ou textos legislativos de interesse local, são de uma natureza tal que impõem obrigações ao público ou limitam os seus direitos ou privilégios; d) modificar a numeração e a economia das leis e das suas partes, artigos ou outras subdivisões; e)introduzir na forma das leis as alterações necessárias à uniformidade do conjunto, sem lhe modificar o fundo; f)introduzir na forma das leis os melhoramentos menores necessários para melhor exprimir a intenção do Parlamento ou para harmonizar a formulação de uma lei numa das línguas oficiais com a sua formulação na outra língua oficial, sem lhe modificar o fundo; g)introduzir nas leis as modificações necessárias para a compatibilização de textos legislativos aparentemente incompatíveis; h)corrigir os erros de apresentação, de gramática ou de tipografia nas leis.”⁵⁴³

O “*Statute Revision Act*” ou “*Lei sobre a Revisão das Leis*”⁵⁴⁴ orienta a elaboração dos projetos de consolidação da legislação canadense e descreve os métodos de saneamento do sistema legislativo determinando que esse processo estabeleça mecanismos de consulta mais simplificada às leis federais de aplicação geral e de caráter público. O trabalho da Comissão não substitui a competência do Parlamento, como destaca o artigo 4º da *Lei sobre Revisão das Leis do Canadá (1985)*⁵⁴⁵: “*As leis revistas não devem ser de*

⁵⁴³ Artigo 6º da “*Statute Revision Act*”. In ROBERT BERGERON, op. cit., p. 76-77.

⁵⁴⁴ A expressão “*Lei sobre Revisão das Leis*” cunhada por TERESA SALIS GOMES como tradução do “*Statute Revision Act*” é muito feliz e representa bem o espírito do sistema canadense de revisão periódica da legislação, atualizando os parâmetros do processo consolidador por meio das sucessivas revisões da própria lei de revisão, conforme são procedidas a cada empreitada organizativa.

⁵⁴⁵ “*Revised Statutes of Canada, 1985 Act*”, art. 4º.: “*The Revised Statutes shall not be held to operate as new law, but shall be construed and have effect as a consolidation of the law as*

*direito inovatório, na sua interpretação e aplicação, constituem uma fusão do direito contido nas leis revogadas pelo art. 3º., as quais vêm substituir”.*⁵⁴⁶ Os textos elaborados pela Comissão devem depois ser aprovados pelo Parlamento. Os projetos dos textos de lei são encaminhados a uma comissão própria da Câmara dos Comuns e a outra similar do Senado. Uma vez aprovados, os textos são anexados a um projeto de lei que será submetido à deliberação parlamentar, sendo que as leis revistas passam a vigorar apenas em caso de aprovação.⁵⁴⁷

Da pesquisa sobre a organização legislativa pela via da consolidação das leis em vários dos países analisados, o que pode ser destacado é a construção de metodologias que permitem a realização do trabalho de revisão das normas por estruturas técnicas de natureza executiva, muitas vezes subordinadas aos governos e não aos Parlamentos. Verifica-se, pois, que a experiência internacional assimilou a idéia de que a tarefa de consolidação legislativa pode ser executada por órgãos vinculados ao Poder Executivo, preservando-se, no entanto, a função precípua do Poder Legislativo em criar ou modificar o Direito. Nesse contexto, outra constatação do estudo comparado foi a utilização de fórmulas de delegação ou autorização legislativa para que órgãos governamentais elaborem projetos de revisão normativa, com vistas à simplificação do ordenamento jurídico. Enfim, o relevante é o fato de o tema ser presente no ambiente internacional, sobretudo, nos países mais desenvolvidos, principalmente em função da preocupação notória desses mesmos países com a competitividade de sua economia e com a saúde de sua democracia.

contained in the Acts and portions of Acts repealed by section 3 and for which the Revised Statutes are substituted.”

⁵⁴⁶Ver, ainda, em ROBERT BERGERON, op. cit., p. 77.

⁵⁴⁷De acordo com ROBERT BERGERON, op. cit., p. 77.

A Consolidação da Legislação no Brasil

Com relação à experiência brasileira, pelas características da evolução do processo legislativo no Brasil (conforme visto nas primeiras partes deste trabalho), observa-se o declínio qualitativo das atividades do Parlamento e sua incapacidade, como expressão do Poder Legislativo, em responder pela manutenção do complexo normativo organizado, ordenado racionalmente e saneado.

Observa-se, também, a intervenção desenfreada e contundente do Executivo na fabricação de leis e na definição da pauta congressual, a falta de um procedimento eficiente de revisão da qualidade dos projetos, o descontrole do impulso legislativo, tanto do governo quanto dos parlamentares e, sobretudo, como consequência disso tudo, a produção descontrolada de normas esparsas, de várias origens, o que transformou o ordenamento jurídico nacional num amontoado de aproximadamente cinquenta mil textos legais em vigor, com sérias deficiências sistêmicas do conjunto normativo e má qualidade técnica das normas que individualmente o compõem.

A preocupação em acelerar a edição de normas novas para regular as constantes situações inovadoras de um mundo globalizado acabou direcionando o foco da atividade legiferante brasileira para a quantidade e não para a qualidade. O ambiente político nacional acaba incentivando a “criação legislativa” em detrimento da “organização legislativa”. A norma passou a ser vista muito mais como algo isolado do que como parte de um todo, o que leva à conclusão de que *“a necessidade premente do Brasil atual não é a de acelerar a produção legislativa, mas, sobretudo, a de acelerar a adequação legislativa.”*⁵⁴⁸

⁵⁴⁸RUBENS NAMAN RIZEK JUNIOR, *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*. 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. p. 369.

Ainda na realidade brasileira, como já se observou, são raros os casos em que as assessorias legislativas montadas nos Executivos (federal, estaduais e municipais) sigam métodos de sistematização, organização e integração do ordenamento jurídico com a rigidez mínima, capaz de evitar a “*babel*”.

O resultado da falta de cultura em manter os projetos rigidamente atrelados a protocolos técnicos é o abismo entre fabricação legislativa e aplicação da lei. Mesmo quando a iniciativa dos projetos é do Executivo, interessado maior na aprovação de alguma proposição legislativa (quase sempre urgente e proposta de afogadilho), verifica-se que a preocupação maior é a da solução de algum problema imediato de governabilidade, deixando-se eventuais conflitos potenciais, oriundos da constante deficiência nos estudos prévios de integração, a cargo do Judiciário.

Aliás, na realidade brasileira, não é sem motivo que o movimento judicante vem ocupando, cada vez mais, o vácuo deixado pela incompreensão da lei. Aqui, a jurisprudência, que não deveria ser fonte direta do Direito, conforme nossa tradição romano-germânica, vem, na prática, desempenhando o papel que deveria ser exclusivamente da lei, que é o de esclarecer, de forma clara, a mensagem legislativa. No entanto, no Brasil, de mais em mais, a atividade judicante vem desempenhando o papel de “esclarecer o Direito”.⁵⁴⁹

Mas apesar da participação crescente dos Poderes Executivo e Judiciário na revelação prática do Direito (com o concomitante declínio daquilo que seria a função precípua do Poder Legislativo), não se identifica no Brasil, como se vê na Europa, movimentos relevantes de articulação interinstitucional com vistas exclusivamente à organização e consolidação das leis.

Não obstante esta relativa inércia estatal, os debates políticos brasileiros já apontam para a necessidade de organização legislativa há muito

⁵⁴⁹DALLARI, Dalmo de Abreu, *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996. p. 93.

tempo e algumas experiências de organização legislativa pela via da consolidação merecem seu registro.

Além do já mencionado trabalho desenvolvido por AUGUSTO TEIXEIRA DE FREITAS, durante o Império, outro célebre processo de rearranjo legislativo, feito com o objetivo principal de aglutinar várias normas sobre determinado assunto formando um único bloco normativo, foi aquele que deu origem, durante o Estado Novo, à CLT – Consolidação das Leis do Trabalho.

Da experiência imperial, o que deve ser destacado é o fato de os trabalhos técnicos terem sido desenvolvidos por meio da contratação de um agente privado e não pelo esforço direto das próprias estruturas públicas. Assim, fica demonstrado que isso não só é possível, como já ocorreu, com bastante sucesso, na história do Brasil. Outra observação que não pode deixar de ser mencionada é o fato do contrato do governo com TEIXEIRA DE FREITAS não se restringir à consolidação das leis civis, mas a “coligir e classificar” toda a legislação brasileira.⁵⁵⁰ Finalmente, como ensina JOÃO BAPTISTA VILLELA, o trabalho de consolidação desenvolvido no Império, em que pese a liberdade de seu autor para rearranjar a legislação, foi desenvolvido com a “*escrupulosa observância da positividade das normas*” e “*não se tratava apenas de revelar o direito vigente, mas ainda de preparar o direito futuro.*”⁵⁵¹ Tal observação se dá porque, a partir da reunião e

⁵⁵⁰Vale destacar o trabalho cuidadoso de pesquisa sobre a consolidação das leis civis durante o Império desenvolvido por ESTEVAN LO RÉ POUSADA, *Preservação da tradição jurídica luso-brasileira: Teixeira de Freitas e a Introdução da Consolidação das Leis Civis*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006, sob orientação do Professor IGNÁCIO MARIA POVEDA VELASCO. Como ensina POUSADA: “A *Consolidação das Leis Civis* corresponde ao objeto do contrato celebrado em 15 de fevereiro de 1855 entre o jurista Augusto Teixeira de Freitas e o Governo Imperial brasileiro, tendo por objetivo ‘coligir e classificar toda legislação pátria e consolidar a civil’”. op. cit., p. 6.

⁵⁵¹Da Consolidação das Leis Civis à teoria das consolidações: problemas histórico-dogmáticos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 23, n. 89, p. 327, jan./mar. 1986.

consolidação das leis civis é que se pode iniciar a preparação de um projeto de Código Civil.⁵⁵²

Já a experiência do Estado-Novo de consolidação e codificação das leis trabalhistas foi possível muito em função das características próprias do regime de exceção que, então, vigorava, com o Parlamento inativo e a possibilidade de edição de decreto-lei pelo Presidente da República. Assim, todo o processo de consolidação e alteração das leis sociais, fundidas e rearranjadas na CLT, também não foi resultado do trabalho de um órgão político colegiado, de uma assembléia de representantes eleitos, mas de um grupo técnico de natureza executiva, cujo resultado foi simplesmente editado pelo chefe de um regime de exceção.⁵⁵³

Graças à liberdade do então Presidente da República em modificar a legislação vigente, a CLT aproxima-se muito mais de um Código Trabalhista do que de uma *consolidação pura*. GETÚLIO VARGAS, já em seu discurso de posse, em 1930, referiu-se à necessidade de transplantar as regras da OIT, de quem o Brasil era Estado-membro desde seu início, para o Direito interno. A partir daí, entre 1930 e 1945, muitas leis de natureza trabalhista foram elaboradas, caracterizando-se a chamada “Era Vargas” por uma intensa produção normativa nesse sentido (duração do trabalho, férias, proteção ao trabalho das mulheres, horários noturnos, indenização por despedida injusta, estabilidade decenal, salário mínimo, organização sindical e a criação da Justiça do Trabalho, em 1941). Como ensina JULIO CESAR DO PRADO LEITE, “*coube à comissão elaboradora da CLT, constituída ainda sob a*

⁵⁵²Cf, também, RUBENS LIMONGI FRANÇA, Reforma do Código ou consolidação das leis civis? *Revista Brasileira de Direito Comparado*, Rio de Janeiro, n. 17, p. 16-43, jul./dez. 1999.

⁵⁵³O Decreto-Lei nº 5.452 de 1 de maio de 1943 que instituiu a CLT tinha apenas dois artigos: “Art. 1º. Fica aprovada a Consolidação das Leis do Trabalho, que a este Decreto-lei acompanha, com as alterações por ela introduzidas na legislação vigente. Art. 2º. O presente Decreto-lei entrará em vigor em 10 de novembro de 1943.”

inspiração de Vargas, conjugar os textos trabalhistas então vigentes, ordenando-os e lhes dando uma sistematização própria de uma codificação”⁵⁵⁴

Mas de todas as nuances e curiosidades que cercaram a elaboração da CLT, merece ser destacada a ausência da participação de representantes políticos em seu processo elaborativo. Talvez, se o processo de consolidação e adaptação das leis do trabalho não tivesse sido realizado durante o Estado-Novo, por uma comissão técnico-executiva, a organização dessa legislação poderia não ter sido finalizada como foi. Evidentemente que não se está aqui criticando os métodos democráticos, que são os únicos admitidos para a tomada da decisão de legislar. Mas é fato, por tudo que já foi acima descrito, que, no ambiente parlamentar, em que os processos legislativos de codificação devem ser submetidos a discussões travadas em meio a intrincadas disputas e negociações políticas, os processos de codificação (e a história recente demonstra isso) têm dificuldade de serem finalizados. Assim, no lugar de se submeter ao improvável, ao mundo das negociações “*de balcão*”, ao labirinto das quase indecifráveis vontades individuais dos parlamentares, a metodologia para a construção da CLT, que seguiu a fórmula normal da compilação dos textos, acompanhada da consolidação com saneamento que culmina na codificação com adaptação substancial, seguiu com aparente facilidade. Nas palavras de CASSIO MESQUITA BARROS, “*os integrantes da Comissão, que por designação do Ministro do Trabalho elaboraram a CLT, contam que se inspiraram na Encíclica ‘Rerum Novarum’, nas Convenções da OIT e nas conclusões do I Congresso de Direito Social realizado em São Paulo sob a direção do Prof. Cesarino Jr.*”⁵⁵⁵ Para o eminente professor, o trabalho da

⁵⁵⁴Perspectiva histórica da Consolidação das Leis do Trabalho. *LTr*: revista legislação do trabalho, São Paulo, v. 58, n. 2, p. 201, fev. 1994.

⁵⁵⁵A modernização da CLT a luz da realidade brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 86, p. 100, jan./dez. 1991.

comissão não se resumiu, apenas, em reunir e sistematizar a legislação esparsa, mas também elaborou lei nova, sob a luz da Constituição de 1937.⁵⁵⁶

Após a experiência de organização da legislação trabalhista durante o Estado-Novo, foi durante a ditadura posterior que o debate sobre a simplificação do Direito voltou, efetivamente, a fazer parte da agenda governamental. É o que demonstra GABRIEL DEZEN JÚNIOR, segundo quem: “*Correr a história brasileira buscando referências à consolidação vai levar o pesquisador ao ex-Presidente Ernesto Geisel, que já na posse de seu ministério enfatizava a necessidade de se atacar a furiosa produção de normas jurídicas.*”⁵⁵⁷

Ainda durante o regime militar inaugurado com o movimento de 1964, após a criação do *Ministério da Desburocratização* comandado pelo famoso Ministro HÉLIO MARCOS PENNA BELTRÃO, foi editado, por sua indicação, o Decreto nº 85.022 de 11 de agosto de 1980, que instituiu comissão especial, no âmbito do Ministério da Justiça (Ministro IBRAHIM ABI-ACKEL), com o objetivo de promover a consolidação legislativa. Essa *comissão especial* tinha cinco membros, técnicos indicados pelo Ministro da Justiça. O seu trabalho, além de apresentar uma proposta de consolidação legislativa que contemplasse, também, a manutenção permanente do ordenamento saneado, tinha como objetivo achar meios para facilitar o acesso do cidadão à legislação e de promover a compilação e atualização de decretos e outros atos normativos.⁵⁵⁸

⁵⁵⁶ A modernização da CLT a luz da realidade brasileira, cit., p. 101.

⁵⁵⁷ GABRIEL DEZEN JÚNIOR, O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político, cit., p. 39-55. Nessas páginas, o autor reproduz trecho do discurso de GEISEL, cujo registro é merecido: “*Outra preocupação que assalta, desde logo, o Governo diz respeito à excessiva multiplicidade das leis, decretos e regulamentos, muitas vezes dificultando a interpretação e a correta aplicação.* (BRASIL. Presidente (1974 – 1979: Ernesto Geisel). Discursos: 1974 – 1978. Brasília: Assessoria de Imprensa e Relações Públicas da Presidência da República, 1975. 5v.)”

⁵⁵⁸ Ementa do Decreto extraída do sitio da Presidência da República, <www.planalto.gov.br>. O Decreto nº 85.022/80 foi revogado pelo Decreto nº 11/91.

A comissão especial, criada em 1980 no âmbito do Ministério da Justiça, por força do Programa Nacional de Desburocratização, conseguiu concluir oito compilações, como as que reuniam a legislação que tratava de arrendamento de imóveis, locação, desapropriação, sucessões, entorpecentes, eleições e partidos políticos.⁵⁵⁹

Ainda nesse mesmo período, apesar do regime de restrição, é possível identificar tentativas surgidas no seio do Congresso Nacional tendentes a regular a elaboração e consolidação legislativas. Dentre as iniciativas que a história registra, destacam-se os seguintes projetos: Projeto de Lei nº 54-A, de 1967, do Deputado LEVY TAVARES; Projeto de Lei Complementar nº 68, de 1970, de autoria do Deputado JOSÉ HENRIQUE TURNER; Projeto de Lei Complementar nº 83-B, de 1976, do Deputado CUNHA BUENO; Projeto de Lei nº 130, de 1983, do Senador MARCO MACIEL.⁵⁶⁰

Assim como já foi mencionado anteriormente, o esforço do Deputado JOSÉ HENRIQUE TURNER para a instituição, no Brasil, de mecanismos institucionalizados para a manutenção da organização das leis, não se poderia deixar de destacar, também, o trabalho antigo e coerente do Senador MARCO MACIEL no mesmo sentido.⁵⁶¹ A justificativa de seu projeto, bem como o discurso por ele proferido para apresentação da matéria ao plenário do Senado são documentos que registram a imperiosa necessidade de organização legislativa já em 1983. Nessa oportunidade, segundo o texto da “justificação” do Projeto nº 130/83, existiriam no Brasil *“mais de sessenta mil diplomas legais, não incluindo aí atos normativos editados por órgãos ministeriais,*

⁵⁵⁹GABRIEL DEZEN JÚNIOR, O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político, cit., p. 44.

⁵⁶⁰Id. Ibid., p. 45.

⁵⁶¹O Projeto de Lei Complementar nº 83-B apresentado em 1976 pelo Deputado JOSÉ HENRIQUE TURNER foi considerado inconstitucional durante sua tramitação no Congresso Nacional porque se considerou que a matéria relativa à redação e organização das leis não se incluiria dentre aquelas que a Constituição indicava como matéria a ser legislada pela via da lei complementar. Foi o projeto de JOSÉ HENRIQUE TURNER que inspirou o Projeto de Lei Ordinária nº 130/1983 do Senador MARCO MACIEL.

como portarias, resoluções e instruções, contendo preceituações de grande alcance.”⁵⁶² O projeto do Senador MACIEL, como todos os outros acima citados, não foi aprovado, constituindo mais um dos raros, isolados e nada exitosos impulsos pela organização e consolidação das leis no país.

Os anos passaram e a confusão legislativa aprofundou-se, até que o constituinte de 1988 fez acrescentar ao artigo 59 da Constituição Federal (que trata do processo legislativo e da tipologia das normas gerais) o seu *parágrafo único*, *in verbis*: “*Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis.*” Assim, finalmente, introduziu-se no Brasil, pela via constitucional, um mandamento de organização legislativa, que inaugurou uma sucessão de movimentos, ainda insuficientes, mas cuja persistência tem o potencial de tornar o ordenamento jurídico brasileiro mais claro.

A partir, portanto, da inclusão do parágrafo único do artigo 59 na Constituição de 1988, vários atos normativos infra-constitucionais foram editados a fim de cumprir o que lá foi determinado. Dentre eles os principais são: a Lei Complementar nº 95 de 1998; a Lei Complementar nº 107 de 2001; o Decreto nº 100.000 de 1991; o Decreto nº 2.954 de 1999; o Decreto nº 4.176 de 2002; a Resolução nº 33 de 1999 da Câmara dos Deputados e a Resolução nº

⁵⁶²Texto da “justificação” do Projeto de Lei nº 130/83, disponível no acervo do Senado Federal. Vale, ainda, porque é importante o registro histórico, transcrever pequeno trecho do discurso em que o Senador MARCO MACIEL apresentou seu projeto de reorganização legislativa: “*A plethora de normas -a partir da Constituição até as portarias e resoluções de órgãos executivos- a que já se deu o nome de ‘cipoal legislativo’- tem causado dificuldades de monta. (...) O chorrilho legislativo, para empregar expressão que bem traduz a grande quantidade de leis, tem, a meu ver, sua origem no nosso hábito de que os problemas do País somente encontrarão uma correta solução se disciplinados numa lei, decreto ou, nem que seja numa portaria. Foi isso o que, salvo engano, levou Eduardo Prado a batizar, com propriedade, de ‘ilusão gráfica’ a essa mania bem brasileira. (...) Entretanto, voltamos a asseverar, nossas propostas redundarão de alcance limitado se permanecerem como ação unilateral do legislador: para passar à adoção de medidas mais articuladas e largo espectro que levam à justiça da reordenação e simplificação das normas jurídicas é fundamental que se articulem todos numa só postura, como dissemos, a fim de que sejam obtidos os altos propósitos visados.*” A íntegra deste discurso está retratada no nº 9 (Simplificação das leis) da publicação “Ação Parlamentar”. Brasília: Senado Federal, 1983. p. 3-23.

23 de 2007 do Senado Federal, além de outros atos conexos.⁵⁶³ Criou-se, portanto, um conjunto normativo próprio dedicado a dar certa diretriz sistêmica à elaboração, redação, alteração e consolidação das normas jurídicas.

Dentro desse conjunto normativo, destaca-se, também, o “*Manual de Redação da Presidência da República*”, elaborado por uma comissão formada a partir da Portaria nº 2/91 da Secretaria Geral da Presidência⁵⁶⁴, estando na presidência dos trabalhos dessa comissão o Professor GILMAR FERREIRA MENDES.⁵⁶⁵ Esse Manual de Redação teve a elaboração autorizada pelo então Presidente da República FERNANDO COLLOR DE MELLO a partir do Decreto nº100.000 de 11 de janeiro de 1991, que determinou a reordenação numérica das normas regulamentares de origem

⁵⁶³Há dispositivos, decisões e atos legislativos que também compõem todo um complexo de normas que afetam diretamente as iniciativas de consolidação da legislação. O Parágrafo único do inciso XVI do Regimento do Senado, por exemplo, prevê regime especial para tramitação de projetos de códigos (prazo em quádruplo para deliberação do plenário quando o projeto de código tiver origem num comissão formada por juristas) ou ato da mesa da Câmara dos Deputados de 6 de fevereiro de 2007 que designou a presidência e a composição do Grupo de Trabalho de Consolidação instalado naquela Casa Parlamentar.

⁵⁶⁴Portaria SG nº 2 de 11 de janeiro de 1991, publicada no Diário Oficial da União de 15 de janeiro de 1991.

⁵⁶⁵Esse Manual ainda foi revisto, atualizado e melhorado por uma segunda edição, preparada e publicada em 2002 pela chefia de assuntos jurídicos da Casa Civil da Presidência da República, durante o governo de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO. Vale reproduzir o preâmbulo dessa segunda edição, de autoria do então Ministro PEDRO PARENTE, *in verbis*: “Após nove meses de intensa atividade da Comissão presidida pelo hoje Ministro do Supremo Tribunal Federal GILMAR FERREIRA MENDES, apresentou-se a primeira edição do MANUAL DE REDAÇÃO DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. (...) A edição do Manual propiciou, ainda, a criação de um sistema de controle sobre a edição de atos normativos do Poder Executivo que teve por finalidade permitir a adequada reflexão sobre o ato proposto: a identificação clara e precisa do problema ou da situação que o motiva; os custos que poderia acarretar; seus efeitos práticos; a probabilidade de impugnação judicial; sua legalidade e constitucionalidade; e sua repercussão no ordenamento jurídico. Buscou-se, assim, evitar a edição de normas repetitivas, redundantes ou desnecessárias; possibilitar total transparência ao processo de elaboração de atos normativos; ensejar a verificação prévia da eficácia das normas e considerar, no processo de elaboração de atos normativos, a experiência dos encarregados em executar o disposto na norma.” (PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. *Manual de Redação da Presidência da República*. Presidente da Comissão Gilmar Ferreira Mendes. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil/manual/Manual_Rich_RedPR2aEd.PDF>).

presidencial⁵⁶⁶ e representou um importante marco na introdução de técnicas legísticas na elaboração das minutas de textos legislativos no âmbito do Poder Executivo.

Anos depois, mas ainda na inércia dos trabalhos desenvolvidos pelos técnicos da Presidência da República que conduziram os estudos de Legística para a elaboração do *Manual de Redação*, foi preparado e encaminhado ao Congresso Nacional o projeto que culminou com a aprovação da Lei Complementar nº 95/98, (posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 107/01), que foi regulamentada pelo Decreto nº 2.954 de 29 de janeiro de 1999 (posteriormente modificado pelo Decreto nº 4.176 de 28 de março de 2002).

Essa nova legislação, procurou cumprir os mandamentos do parágrafo único do artigo 59 da Constituição e normatizou rotinas para a elaboração e redação dos atos normativos em geral, incluindo os projetos de lei e as medidas provisórias. Por seu intermédio, procurou-se estabelecer rotinas mínimas a serem observadas pelos redatores de minutas e projetos, com vistas a padronizar a estrutura dos atos normativos e dar-lhes melhor qualidade redacional.⁵⁶⁷

Ponto importante para os fins da organização e consolidação das leis foi a introdução do disposto pelo artigo 9º da LC 95/98, *in verbis*: “A cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições

⁵⁶⁶ Art . 1º A partir dessa data, será adotada nova numeração de decreto, que será iniciada com o número 1. (publicado no DOU de 14.1.1991)

⁵⁶⁷ A Lei Complementar nº 95/98 traz orientações técnicas para a elaboração, redação e alteração das leis. Ao padronizar os textos normativos, determina que os mesmos sejam estruturados em três partes distintas: a) *parte preliminar* (justificativa e preâmbulo enunciando o objeto da norma e seu âmbito e hipóteses de aplicação); b) *parte normativa* (conteúdo substantivo relacionado com a matéria regulada) e c) *parte final* (medidas necessárias à implementação da norma, disposições transitórias, cláusulas de vigência e revogação). Quanto à articulação redacional das leis, dispõe sobre a Legística formal, indicando a forma de indicação, divisão e sequencia de dispositivos, além de técnicas para obtenção de clareza, precisão e ordem lógica dos elementos normativos.

legais revogadas.” A partir dessa regra, o legislador não pode mais recorrer ao velho bordão: “*revogam-se as disposições em contrário*”.⁵⁶⁸

Comemorada como positiva essa inovação da técnica legislativa brasileira, a exigência de listar, na lei nova, as normas que por ela ficam revogadas, acabou tendo, também, seu efeito deletério. Parece excesso de pretensão esperar do legislador que consiga relacionar, de forma precisa e perfeita, todos os dispositivos legais, dentre os milhares em vigor no Brasil, que serão revogados pelo projeto de Lei (ou de conversão em Lei) que se pretende aprovar. Com a determinação para que sejam listados, no próprio texto do projeto, em sua parte final, de forma taxativa, quais dispositivos legais vigentes deverão ser revogados, a necessidade dos projetos serem precedidos por estudos técnicos de integração ficou ainda mais evidenciada. Primeiro, porque, ao se revogar a lei ordinária sem a indicação, também, das normas regulamentares a ela relacionadas, se pode fazer com que os órgãos da burocracia nacional não se apercebam de que determinados decretos, resoluções, portarias ou circulares ficaram órfãos de lei, perdendo sua sustentação jurídica. Segundo, e pior ainda, é o que pode ser verificado quando, por falha ou displicência na elaboração da listagem de dispositivos revogados, não constar norma anterior que claramente contraria as novas determinações, sendo que, nesses casos, a falta de revogação expressa, em vista de sua obrigatoriedade, pode gerar discussões surrealistas sobre a ocorrência ou não da revogação tácita. Tudo isso sem voltar ao tema da ambigüidade e da falta de precisão do texto normativo, uma constante na realidade brasileira. Normas excessivamente genéricas ou ambíguas, como já foi tratado acima, são promulgadas no Brasil por conta das negociações naturais da prática parlamentar. Como exigir, então, a revogação expressa no ambiente da

⁵⁶⁸Na redação original da LC 95/97, o artigo 9º trazia a expressão “*quando necessária*” antes de dispor sobre a obrigatoriedade da indicação dos dispositivos revogados. Com a nova redação dada pela LC 107/2001, essa expressão foi suprimida, de forma que a obrigação de indicação expressa, na cláusula de revogação, dos dispositivos revogados pela lei nova ficou mais contundente.

ambigüidade? Afinal, na norma pouco precisa, pouco precisa será, também, a lista dos diplomas que ela revoga.

Relevante, no entanto, para os fins deste trabalho, é destacar o fato de que, a partir da LC 95/98, se concretizou, no Brasil, de forma oficial e imperativa, a tarefa de organização da legislação vigente pela via da consolidação.⁵⁶⁹

Essa lei dedicou todo o seu capítulo terceiro à “consolidação das leis e de outros atos normativos” e no seu artigo 13 determinou o seguinte: “As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a *Consolidação da Legislação Federal*.” A partir daí, seguem-se vários dispositivos que dão o azimute geral de como essa “Consolidação da Legislação Federal” se deve processar.⁵⁷⁰

O critério principal adotado pela LC nº 95/98 (alterada pela LC nº 107/01) para a consolidação foi, portanto, o da reunião, para posterior fusão, de textos esparsos conectados pela matéria que regulam. Ficou clara essa orientação metodológica pelo disposto no parágrafo primeiro do Art. 13,⁵⁷¹ que, ao determinar a fusão, por conexão de substância, das normas espalhadas, impediu a alteração da mensagem legislativa original e a interrupção de seus efeitos, apesar de sua revogação. A respeito, a letra da lei: “A *consolidação consistirá na reunião de todas as leis pertinentes a determinada matéria em um único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à*

⁵⁶⁹ Conforme registra KILDARE GONÇALVES CARVALHO: “Com o propósito de ordenar a pletera da legislação brasileira produzida pelas diversas esferas de poder, a Lei Complementar nº 95/98, com a redação da Lei Complementar nº 107/2001, disciplina a matéria e fixa critérios para a consolidação das leis e dos atos normativos emanados do Poder Executivo.” – *Técnica legislativa*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 129.

⁵⁷⁰ “A partir do art. 13, ainda até o art. 17, com especial ênfase sobre o art. 14, faz-se referência à consolidação e codificação das leis.” – FÁBIO ALEXANDRE COELHO, *Processo legislativo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007. p. 385.

⁵⁷¹ Disposição que foi repetida pelos Decretos regulamentadores.

*consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.”*⁵⁷²

Ao definir que o texto de consolidação não pode modificar o alcance das normas consolidadas, opta-se por inserir, no texto da lei, de forma taxativa, as hipóteses de modificação do conteúdo normativo original dos textos a serem consolidados, limitando-se, também de forma clara e precisa, o alcance da tarefa do consolidador. As possibilidades de modificação são as seguintes: 1) introdução de novas divisões nos textos; 2) alteração na numeração de artigos; 3) fusão das disposições repetidas ou de mesmo valor normativo; 4) atualização de denominações, valores, termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; 5) eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; 6) introdução de elementos para a homogeneização terminológica do texto; 7) supressão de dispositivos considerados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal; 8) declaração expressa de revogação de dispositivos revogados implícita ou tacitamente por leis posteriores; 9) indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal e, ainda, por analogia; 10) eliminação expressa de leis temporárias cuja vigência tenha expirado.⁵⁷³

Quanto ao procedimento do trabalho de consolidação, ele também ficou definido pela LC 95/98, mais especificamente pelos incisos de seu artigo 14. Nesse particular, é interessante destacar que, na redação original da lei, foi previsto um cronograma taxativo para a execução dos levantamentos necessários à elaboração dos projetos de consolidação. Como ensina IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO, a lei “*estabeleceu prazos para a consolidação da legislação federal (art. 14), a contarem de sua entrada em*

⁵⁷²Texto do parágrafo primeiro do artigo 13 da LC 95/98 e artigo 26 do Decreto 4.176/02. Segundo KILDARE GONÇALVES CARVALHO: “*Nota-se que o critério de conexão e afinidade do tema deverá ser observado pela legislação suplementar estadual e municipal nas respectivas consolidações legislativas e de atos normativos do Executivo, Judiciário e Legislativo.*” - *Técnica legislativa*, cit., p. 129.

⁵⁷³Parágrafo 2º do artigo 13 da LC 95/98, regulamentado pelo artigo 27 do Decreto 4.176/02.

vigor, 90 dias após sua publicação, que se deu em 27/02/98. (Começaram, pois, a correr a partir de 28/05/98). Os prazos são os seguintes: a) 90 dias para os órgãos da administração indireta encaminharem seus textos aos Ministérios (findou em 26/08/98); b) 90 dias para os Ministérios enviarem seus textos à Presidência da República (findou em 24/11/98); c) 60 dias para a Presidência da República encaminhar os textos consolidados ao Congresso Nacional (findou em 23/01/99); e d) 180 dias para o Congresso Nacional publicar a ‘Consolidação das Leis Federais Brasileiras’ (findou em 22/07/99)”⁵⁷⁴

Como se vê, e infelizmente, todos os prazos previstos originalmente na Lei Complementar nº 95/98 findaram sem que a tão esperada “Consolidação das Leis Federais Brasileiras” fosse levada a efeito. Essa inadimplência estatal revelou, no processo elaborativo justamente da lei complementar dedicada à organização legislativa da nação, uma séria deficiência de avaliação e certa falta de senso de realidade (mazelas tão comuns que arrebatam o processo legislativo brasileiro). A definição utópica de um cronograma que não foi cumprido é, nesse caso, emblemática e se, por um lado, aponta para a displicência das instituições políticas em levar a cabo, de maneira contundente e efetiva, a tão necessária consolidação, demonstrou, por outro lado, que o trabalho de consolidação da legislação brasileira é complexo e enormemente volumoso, impossível de ser resolvido apenas pela *pena* do legislador.⁵⁷⁵

Expirados os prazos previstos na redação original do artigo 14 da Lei Complementar 95/98, foram eles simplesmente eliminados pela nova redação dada pela LC 107/2001, de maneira que a consolidação das leis

⁵⁷⁴O sistema legal e judiciário brasileiro. São Paulo: LTr, 2000. p. 16.

⁵⁷⁵Para IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO, “a consolidação deve ser vista mais como processo do que como um produto completo a ser apresentado no final do prazo global do artigo 14 da LC 95/98, ou seja, a consolidação irá sendo feita por matérias, que, uma vez concluídas, serão disponibilizadas para consulta pública, revisadas, apreciadas pelo Congresso e aprovadas...”, O sistema legal e judiciário brasileiro, cit., p. 17.

brasileiras, cuja necessidade é premente, não tem prazo para começar, tampouco para acabar.

Além de não ter prazos definidos para acontecer, a lei também não estabelece um responsável pela tarefa da consolidação. Segundo a atual redação do artigo 14, tanto o Poder Legislativo quanto o Poder Executivo podem proceder ao levantamento da legislação federal em vigor para formular projeto de lei de consolidação, os quais deverão ser apreciados pelo Poder Legislativo, na forma dos Regimentos Internos de cada uma das casas parlamentares, em procedimento simplificado, “visando a dar celeridade aos trabalhos.”⁵⁷⁶

Ao tentar, de maneira absolutamente inútil, imprecisa e ambígua, definir o agente responsável pela elaboração de projeto de lei de consolidação, o artigo 14 utiliza o verbo *proceder*, conjugando-o no futuro do presente do indicativo, na terceira pessoa do singular: “O Poder Executivo *ou* o Poder Legislativo *procederá*...” À primeira vista, tal como está redigido, tem-se a impressão de algo impositivo e não facultativo: *procederá*. Note-se, no entanto, que a partícula “*ou*” utilizada na redação do artigo dá a entender que um dos dois Poderes, tanto faz, deve se mobilizar para executar o projeto de consolidação, ou seja, em outras palavras, *data vênia*, quer dizer o seguinte: nenhum dos dois Poderes precisa proceder a nada a esse respeito. E parece que ambas as instâncias acabaram seguindo essa ordem legal, e a consolidação das leis brasileiras, tão reclamada e tão necessária, até hoje não aconteceu.⁵⁷⁷

⁵⁷⁶Incisos I e II do artigo 14 da LC 95/98, alterada pela LC 107/01.

⁵⁷⁷Mas não é só. É claro que qualquer dos agentes com poder de iniciativa legislativa (inclusive a população) pode elaborar projeto de lei de consolidação. Assim, se a intenção da lei fosse realmente ordenar a execução de um trabalho de organização do Direito, necessário seria indicar, com a precisão que o caso requer, pelo menos um agente que esteja obrigado a realizá-lo, e não dispor sobre o assunto de forma alternativa. A obrigação (o dever) é incompatível com a faculdade. Alguém é ou não é obrigado a algo. Ao definir a tarefa, a lei tem que definir, também, o responsável por sua realização, caso contrário, não se pode exigir o seu cumprimento.

Assim, tal como está prevista atualmente a tarefa de consolidação, sem prazos e sem responsável definido por sua elaboração (faculdade de um Poder ou de outro), os anos passam e as heróicas tentativas de organização da legislação pátria, que existem, enfrentam a quase insuperável falta de vontade política para serem concretizadas.

O mais relevante movimento de consolidação normativa da história recente do Brasil foi protagonizado pela equipe liderada por GILMAR FERREIRA MENDES, então chefe da assessoria jurídica da Presidência da República durante o governo de FERNANDO HENRIQUE CARDOSO.

Inspirados pela recente legislação que introduziu mandamentos da Legística no ordenamento jurídico pátrio, no final dos anos 90, como já mencionado, foi iniciado um trabalho contundente de preparação da consolidação legislativa. Esses fatos foram bem registrados por IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO, na época um dos protagonistas desse trabalho, *in verbis*: “Foi constituída uma comissão na Casa Civil da Presidência da República, presidida pelo Dr. Gilmar Ferreira Mendes, para coordenar o trabalho a ser realizado no âmbito do Poder Executivo. A comissão, composta por 7 membros, vem realizando reuniões semanais para acompanhamento do desenvolvimento dos trabalhos, sendo que cada membro é responsável pelo acompanhamento junto a um grupo de Ministérios. Em cada Ministério foi constituído, no âmbito de sua Consultoria Jurídica, um grupo de trabalho responsável pela tarefa de levantamento da legislação existente e consolidação dos diplomas legais.”⁵⁷⁸ Ainda segundo IVES FILHO, a tarefa desenvolvida pelos Ministérios foi dividida em quatro fases: a) levantamento da legislação; b) seleção das matérias consolidáveis (constituindo as chamadas “*matrizes de consolidação*”); c) inserção do material em meio magnético e d) a consolidação propriamente dita.⁵⁷⁹

⁵⁷⁸O sistema legal e judiciário brasileiro, cit., p. 17.

⁵⁷⁹Id. Ibid., p. 18.

Ao cabo de uma primeira verificação, a *comissão* da Casa Civil chegou a uma interessante estatística parcial: “*Verifica-se, desse levantamento preliminar, que temos um universo de 9.222 leis consolidáveis, de caráter geral, e 18.218 leis particulares, que não serão, em princípio, objeto de consolidação, conforme dispõe o art. 14, que exige consolidação apenas das leis de ‘conteúdo normativo e alcance geral’*”⁵⁸⁰

Conforme os fundamentos basilares de Direito, toda lei tem caráter geral e, assim, à primeira vista, pode soar estranha a diferenciação apresentada pelo Professor IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO a respeito de “*leis gerais*” x “*leis particulares*”. Tal diferenciação, no entanto (talvez apenas tratada por uma nova apresentação terminológica, como “*leis relevantes*” x “*leis irrelevantes*”), é procedente. Não só é procedente, como este tipo de distinção torna-se absolutamente essencial quando da formatação de um processo de organização legislativa. De fato, há leis que interessam a todos e a todos atingem, em contraposição a todo um bloco de leis que, por seu caráter específico e meramente referencial, não mudam a vida das pessoas e das empresas e têm pouca relevância social. Trata-se daquelas destinadas a batizar praças, ruas ou escolas, conceder títulos e honrarias etc. Tal distinção é inspirada no que a doutrina organizativa norte-americana já estabeleceu, sobretudo na prática de confecção do *U.S.Code*. O uso da diferenciação americana entre “*lei geral e permanente*” daquelas que não o são, apenas para fins de organização legislativa, vem se tornando comum, a respeito, com vênua para a transcrição do original: “*What is the difference between law that is general and permanent and law that is not? Laws dealing with local matters, like name changes to public buildings, and matters that are in effect for a short*

⁵⁸⁰ *O sistema legal e judiciário brasileiro*, cit., p. 21.

period of time, like annual appropriations, are not general and permanent and thus are not placed in the U.S. Code.”⁵⁸¹

Após o levantamento dessas 9.222 “*leis consolidáveis*”, identificadas apenas num primeiro momento e após o levantamento preliminar de diplomas desnecessários (caducos, não recepcionados ou tacitamente revogados), foram elaborados pela Presidência da República e encaminhados ao Congresso Nacional, dentro do programa de organização legislativa, vários projetos de revogação. A identificação dessa legislação em desuso demonstra o esforço da comissão presidida por GILMAR FERREIRA MENDES para sanear o sistema legal brasileiro. Abaixo, segue a lista dos dez projetos de revogação encaminhados ao Congresso Nacional.⁵⁸²

- 6.189 / 2002 - Declara revogados o Decreto-lei nº 714, de 20 de setembro de 1938, e os atos normativos que menciona, pertinentes aos serviços de telecomunicações, radiodifusão e postal.
- 4.944 / 2001 - Declara revogados a Lei nº 117, de 14 de novembro de 1935, e os atos normativos que menciona, afetos ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento.
- 4633 / 2001 - Declara revogado o Decreto-Lei nº 343, de 28 de dezembro de 1967, e os demais atos que menciona, referentes ao setor de petróleo.
- 4.490 / 2001 - Declara expressamente revogado o Decreto-Lei nº 237, de 29 de fevereiro de 1967 e demais diplomas legais referentes a trânsito que especifica.
- 4.489 / 2001 - Declara expressamente revogada a Lei nº 2.416, de 28 de junho de 1911 e demais diplomas legais referentes a estrangeiros que especifica.
- 4.402 / 2001 - Declara revogado o Decreto-Lei nº 20, de 14 de setembro de 1966 e os demais atos que menciona, relativos a matéria trabalhista.

⁵⁸¹RICHARD J. MCKINNEY, *Unraveling the mysteries of the U.S. Code*. Program at the Special Libraries Association Annual Conference, June 3-6, 2007, p. 1. Denver, Colorado. Disponível em: <www.llsdc.org/sourcebook/statutes-code.htm>.

⁵⁸²Lista fornecida pela Presidência da República em <www.planalto.gov.br>.

- 4.202 / 2001 - Declara revogado o Decreto Legislativo nº 3.724, de 15 de janeiro de 1919, e os demais atos que menciona, relativos à matéria previdenciária.
- 4.000 / 2001 - Declara revogada a Lei nº 3.115, de 16 de março de 1957 e os demais atos que menciona, afetos ao Setor Transportes.
- 3.990 / 2000 - Declara revogados a Lei nº 601, de 18 de setembro de 1850 e os atos normativos que menciona, pertinentes a terras devolutas e a colonização.
- 3.757 / 2000 - Declara revogados os atos que menciona.

Ainda por iniciativa dessa comissão, foi desenvolvido um sistema informático para transpor a legislação federal para o meio eletrônico e para criação de mecanismos de indexação e manipulação dos dados relevantes extraídos de todo o acervo normativo pátrio. Há, no Ministério da Justiça, um fichário que relaciona toda a legislação federal desde 1808. Em cada uma dessas fichas, são feitas anotação das eventuais modificações introduzidas em cada norma. Não obstante toda essa informação, sua transposição para o meio digital tornou-se essencial para a execução dos levantamentos necessários com a finalidade de consolidação.

Assim, encomendou-se ao PRODASEN⁵⁸³ o desenvolvimento do que ficou conhecido como SISTEMA DE CONSOLIDAÇÃO DA LEGISLAÇÃO FEDERAL – SISCON. Essa ferramenta da “*Legimática*” desenvolvida no Brasil procurou facilitar o trabalho de reunião e confrontação da legislação que forma a matéria-prima do trabalho de consolidação, sendo que, em apertada síntese, o sistema permitiu: a) a transposição da legislação (que o sistema chamou “normas jurídicas”) desde 1808 para o meio eletrônico; b) organização histórica de um banco de dados legislativo (a chamada “matriz

⁵⁸³PRODASEN é o órgão encarregado do processamento de dados do Senado Federal. A parceria entre a Comissão da Casa Civil da Presidência da República e o PRODASEN para desenvolvimento de sistemas foi iniciada no dia 13 de maio de 1998. Em julho do mesmo ano, após diversas reuniões técnicas efetuadas para o dimensionamento do trabalho, o PRODASEN desenvolveu o “software” a ser utilizado no trabalho de consolidação.

de trabalho”); c) estruturação de um banco de dados dos textos normativos atualizados (denominado “matriz de atualização”); d) formação de rede que integre os usuários envolvidos no trabalho de consolidação; e) criação de uma “tela de trabalho” com ambientes distintos de manipulação, especialmente os destinados à consulta das normas e outro destinado ao trabalho de aglutinação de textos conexos; f) sistema de bloqueio de normas em processo de manipulação, pelo qual uma norma que já esteja sendo objeto de análise por um dos usuários do sistema fica indisponível para a reserva de trabalho de outro usuário; g) sistema de manipulação de textos para cópia, inserção, substituição e fusão de termos ou para edição de notas e comentários; h) mecanismo de classificação cromática das normas, de modo que cada parte da legislação seja mostrada no sistema com sua respectiva assinalação como norma aproveitável, revogada expressa ou implicitamente, recepcionada ou não pela Constituição, já declarada inconstitucional etc.⁵⁸⁴ Ainda em apertada síntese, o SISCON procurou estruturar um banco de dados que permitisse o registro das leis originais e também de suas posteriores atualizações para que servissem de base da consolidação. O sistema foi montado para tratar cada dispositivo (artigo, parágrafo, inciso, alínea etc.) de forma individual, podendo cada uma dessas partículas do texto legal ser transportada ou transposta numa espécie de aspersão reorganizativa. O sistema, também, registra cada intervenção de cada usuário em cada texto armazenado e permite a manifestação de comentários por parte dos operadores. Enfim, tratou-se de sistema destinado a facilitar a operacionalização técnico-executiva dos trabalhos de consolidação.

Segundo IVES GANDRA DA SILVA MARTINS FILHO, os intensos trabalhos desenvolvidos pela comissão criada no seio da Casa Civil da Presidência da República e que foi presidida por seu subchefe para assuntos jurídicos da época, GILMAR FERREIRA MENDES, tinham como meta a

⁵⁸⁴Toda a extensa explicação sobre o funcionamento do SISCON pode ser acessada no seguinte endereço eletrônico oficial: <www.planalto.Gov.br/ccivil_03/Consolidação/Rel_8.htm>.

compactação de 10.000 leis em apenas 120 diplomas legais o que representaria, em suas próprias palavras, um “*monumental trabalho de simplificação e purificação de nosso ordenamento jurídico, permitindo o acesso fácil e seguro às leis vigentes.*”⁵⁸⁵

Os trabalhos da Comissão estão longe de terem sido em vão. Contudo, apesar do valor da iniciativa, do esforço empregado e dos projetos de revogação ou de consolidação formulados, a “consolidação da legislação brasileira” não aconteceu e o Parlamento nacional nada aprovou.

No âmbito do Congresso Nacional, em que pesem as antigas pregações de parlamentares ilustres, como o Senador MARCO MACIEL e o Deputado HENRIQUE TURNER, além dos recentes movimentos de estruturação de rotinas para os fins de consolidação, a verdade é que quase nada de concreto foi aprovado.

Além dos dez projetos de revogação acima listados, apenas em 9 de maio de 2007, por iniciativa do Deputado CÂNDIDO VACCAREZZA, foi proposto o projeto de lei nº 995/07 para revogação de 350 decretos legislativos, muitos deles ainda do começo do século passado, que perderam seu objeto ao longo do tempo.⁵⁸⁶

⁵⁸⁵ *O sistema legal e judiciário brasileiro*, cit., p. 30.

⁵⁸⁶ A Justificação do projeto de lei vale ser transcrita porque retrata, também, o grave entulho da legislação de responsabilidade privativa do Parlamento: “*O poder legislativo, apesar de possuir uma ferramenta importante em suas mãos, deixou de exercer o seu poder de revogação e cuidou apenas de criar, criar e criar normas. O direito pátrio reconhece a revogação tácita e a revogação expressa da norma. Na prática o que não é revogado expressamente pode ser questionado em nossos tribunais, pois inferir que a norma está revogada tacitamente é proferir um juízo de valor. Cabe ao poder Legislativo a criação e extinção de normas, mas quando o mesmo se escusa em analisar e depurar o objeto do seu trabalho, o Judiciário toma para si a responsabilidade do legislador e define, através da sentença, a inexistência ou não da norma. (...) O presente projeto visa colaborar na depuração da legislação, revogando expressamente normas que tiveram sua finalidade concluída, mas continuam no arcabouço jurídico de nosso sistema legal. (...) O presente projeto de lei, ao revogar expressamente as normas aqui estabelecidas, explicita o caráter temporal dos decretos legislativos especificados e concede maior clareza ao nosso sistema legal.*” (Sala das sessões em, 08 de maio de 2007 - Deputado CÂNDIDO VACCAREZZA – documento na íntegra disponível em CÂMARA DOS DEPUTADOS. <www.camara.gov.br>).

O Deputado CÂNDIDO VACCAREZZA, aliás, é o presidente do “Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis”, da Câmara dos Deputados (GTCL), cuja primeira instituição é de 1997⁵⁸⁷.

O GTCL da Câmara possui, hoje, importante papel na elaboração e tramitação dos projetos de lei destinados à consolidação legislativa. Previsto nos artigos 212 e 213 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, é um órgão colegiado de caráter permanente, composto por 21 membros titulares (deputados) e igual quantidade de suplentes.

Muito embora a sua criação tenha se dado no ano de 1997, mais recentemente, em 09 de outubro de 2007, sete meses após a instalação da 53^a legislatura e da determinação da Presidência da Câmara para que os trabalhos do Grupo de Consolidação fossem reabertos,⁵⁸⁸ o GTCL iniciou seus trabalhos. Na sessão de reinício, foram destacados dados que demonstravam a importância de manutenção de um procedimento célere e eficaz na consolidação de leis brasileiras. Nas palavras do Presidente do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, CÂNDIDO VACCAREZZA, *“temos hoje no Brasil 53 mil leis, a maioria delas obsoletas, uma parte delas colidentes entre si. Outra parte dessas leis ou de seus artigos são injurídicos, o que tem causado muitos problemas e morosidade na Justiça.”* Na mesma ocasião, o então Presidente da Câmara, Deputado ARLINDO CHINAGLIA, chamou a atenção para o número de diplomas legais existentes no país: *“Os números falam por si. Um levantamento da Subchefia para Assuntos Jurídicos da Casa Civil da Presidência da República aponta que existem 181.318 normas legais. No campo tributário, há mais de 809 normas em vigor. Portanto, o conflito é não só inevitável como permanente, levando, inclusive, juízes e ministros*

⁵⁸⁷Na época, o deputado Bonifácio de Andrada (PSDB-MG), então coordenador do Grupo de Trabalho, apresentou dois projetos de consolidação - os PLs 151/99 (consolidação da legislação mineral) e 2277/99 (consolidação das leis eleitorais). Ambas estão em tramitação.

⁵⁸⁸De acordo com a Ata de Instalação do Grupo, datada de 09 de outubro de 2007, o Ato do então Presidente da Casa designando a presidência e a composição do Grupo de Trabalho é datado de 06 de fevereiro de 2007.

*muitas vezes a decisões inconstitucionais, até porque, com o advento da Constituição de 1988, não foi feita necessariamente uma adaptação entre o que existia antes e o que a Constituição passou a determinar”.*⁵⁸⁹

Ainda no âmbito da Câmara dos Deputados, após a publicação da Lei Complementar nº 95, em fevereiro de 1998, foi promulgada a Resolução nº 33, de 1999 que introduziu o Capítulo III-A no Regimento Interno daquele Parlamento, alterando, integralmente, os seus artigos 212 e 213, para dar forma especial à tramitação dos projetos de lei de consolidação legislativa.

Assim, em 1999, foi criado um procedimento simplificado para dar celeridade aos projetos de consolidação legislativa na Câmara dos Deputados. Em apertada síntese, após protocolado na Mesa, o projeto de consolidação é encaminhado ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, que o deve examinar e mandar publicar nos Diários Oficiais da União para que, no prazo de trinta dias, a ele possam ser oferecidas sugestões⁵⁹⁰. Recebidas as sugestões, elas podem ser ou não incorporadas ao texto inicial, o qual segue para exame da Comissão de Constituição e Justiça (art. 212, §1º e §2º do Regimento Interno). O projeto de consolidação, após a apreciação do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis e da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania é submetido ao Plenário da Casa (art. 213 do RICD). As emendas apresentadas em plenário deverão ser encaminhadas à Comissão de Constituição e Justiça, que emitirá parecer, podendo ser ouvido o Grupo de Trabalho de Consolidação de Leis (arts. 213, §1º e §2º do Regimento). Ao final, o projeto de consolidação será encaminhado ao Plenário, com preferência para inclusão na Ordem do Dia (art. 213, §6º RICD).

⁵⁸⁹ Ata da sessão de início dos trabalhos do Grupo de Consolidação das Leis da Câmara dos Deputados de 9 de outubro de 2007, disponível no endereço www.camara.gov.br.

⁵⁹⁰ Essas sugestões podem, inclusive, serem enviadas pela população, associações, empresas e órgãos públicos. Para tanto, foi criado um “Formulário para Sugestões a Projetos de Lei de Consolidação” que se encontra disponível em: www.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/grupos/gtcl.

O que é relevante observar com relação a essa sistemática especial de apreciação dos projetos de consolidação é o fato de que as alterações de mérito que possam ser eventualmente propostas (ou seja, aquelas que se referem à mensagem normativa) deverão constituir projeto autônomo, o qual deverá observar as normas regimentais aplicáveis à tramitação dos demais projetos destinados à criação da lei (art. 213, §4º RICD). Com essa sistemática, procurou-se evitar que emendas destinadas a alterar a substância do texto de consolidação fossem apreciadas durante a tramitação das propostas meramente consolidadoras.

No Senado Federal, a exemplo da Câmara dos Deputados, também foi formulado um rito mais ágil e específico para a consolidação de leis, só que isso se deu muito mais tarde. Apenas em 26 de outubro de 2007, o Plenário do Senado aprovou a Resolução nº 23/07,⁵⁹¹ que alterou seu Regimento Interno para dispor especificamente sobre os procedimentos de apresentação, tramitação e de aprovação de projetos de consolidação.

A Resolução nº 23, de 2007, introduziu a Subseção II (Dos Projetos de Lei de Consolidação) na Seção II do Capítulo I do Título VIII do Regimento Interno do Senado Federal, apresentando o seguinte rito de tramitação para os projetos de lei com a finalidade de consolidação das leis: Após o seu recebimento, o projeto de lei será lido, numerado, publicado e distribuído à Comissão que guardar maior pertinência quanto à matéria, que se pronunciará sobre o atendimento ao princípio de preservação do conteúdo original das normas consolidadas (art. 213-B do Regimento Interno do Senado). Qualquer Senador ou Comissão poderá, no prazo de 30 dias da publicação do projeto, oferecer sugestões de redação, incorporação ou supressão de normas que foram objeto de consolidação, vedadas alterações que envolvam o mérito da matéria original (213-B, §1º). Após aprovação do projeto de lei de consolidação na comissão pertinente, será ele encaminhado ao

⁵⁹¹Projeto de Resolução do Senado (PRS) nº 43, de 2007 promulgado pelo então presidente Senador TIÃO VIANA.

Plenário. Ressalte-se que poderão ser oferecidas, em plenário, emendas destinadas à correção de redação que afronte o mérito da matéria, que serão submetidas à deliberação da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania. Se julgadas improcedentes pela Comissão, serão imediatamente rejeitadas (art. 213-C, §1º e §2º). Por fim, estabelece o art. 213-D do Regimento que “*após a entrada em vigor da lei de consolidação, deverão fazer-lhe expressa remissão todos os projetos vinculados à matéria*”. Foi criada, ainda, uma Subcomissão à Comissão de Constituição e Justiça do Senado, atualmente coordenada pelo Senador MARCO MACIEL, especificamente para apreciação dos projetos de consolidação.

Sem partir para uma análise aprofundada dos novos trâmites regimentais criados tanto na Câmara dos Deputados quanto no Senado Federal visando a dar maior celeridade e simplicidade à aprovação de projetos de lei destinados à consolidação legislativa, o fato é que, desde a edição da LC 95/98, foram apresentadas várias proposições nesse sentido. Porém, (e isso é relevante), não obstante toda a nova engenharia procedimental, nenhum dos projetos de consolidação foi levado a cabo, de modo que a organização da legislação pátria nem parcialmente ocorreu. Vale, para os fins deste trabalho, registrar os projetos de lei de consolidação propostos, relacionados na tabela abaixo.

PL	Autor	Ementa	Situação
4343/08	Sérgio Barradas Carneiro – PT/BA	Consolida, no Código Civil, as leis que especifica e dá outras providências.	GTCL: Aguardando Parecer.
4.247/08	Senado Federal - Tião Vianna - PT/AC.	Consolida a legislação sanitária federal.	Aguardando Parecer
4.035/08	Arnaldo Jardim - PPS/SP.	Consolida a legislação aplicável ao setor de energia elétrica brasileiro.	Aguardando Parecer
3.800/08	Rita Camata - PMDB/ES.	Consolida a legislação relativa à Assistência Social	Pronta para a Pauta
3.692/08	Nelson Markezelli - PTB/SP.	Consolida a legislação brasileira relativa ao crédito rural e dá outras providências.	Aguardando Parecer
3.516/08	Bruno Rodrigues - PSDB/PE.	Consolida a legislação brasileira de telecomunicações e de radiodifusão.	Aguardando Parecer
3.343/08	Rita Camata - PMDB/ES.	Consolida a legislação federal em saúde.	Tramitando em Conjunto (Apensada à <u>PL-4247/2008</u>)
1.987/07	Cândido Vaccarezza - PT/SP.	Consolida os dispositivos normativos que especifica referentes ao Direito Material Trabalhista e revoga as leis extravagantes que especifica e os artigos 1º ao 642 da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT	Aguardando Deliberação

679/07	Bonifácio de Andrada - PSDB/MG.	Consolida a legislação ambiental brasileira.	Aguardando Parecer
678/07	Bonifácio de Andrada - PSDB/MG.	Consolida a legislação educacional brasileira em complementação à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.	Aguardando Parecer
7417/06	Marcondes Gadelha - PSB/PB e outros.	Consolida e atualiza a legislação aplicável a programas de computador, dispondo sobre a sua proteção intelectual, a sua comercialização no País e os incentivos à sua produção local, e dá outras providências	Aguardando constituição de Comissão Temporária
3.628/04	Washington Luiz - PT/MA.	Consolida a legislação que dispõe sobre o estágio de estudantes de ensino superior, médio, especial e profissionalizante, supletivo e dá outras providências	Arquivada
7.475/02	Poder Executivo	Consolida a legislação do desporto.	Arquivada
7.078/02	Poder Executivo	Consolida a legislação que dispõe sobre os Planos de Benefícios e Custeio da Previdência Social e sobre a organização da Seguridade.	Aguardando Parecer

4489/01	Poder Executivo	Decreta expressamente revogada a Lei nº 2.416, de 28 de junho de 1911, e demais diplomas legais referentes a estrangeiros que especifica.	GTCL: Aguardando Parecer.
151/99	Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis	Consolida a legislação mineral e dá outras providências.	Pronta para a Pauta
1.493/99	Poder Executivo	Consolida a Legislação referente ao regime jurídico dos servidores do Serviço Exterior.	Arquivada
1.494/99	Poder Executivo	Consolida a legislação brasileira que trata dos princípios e das diretrizes para o Sistema Nacional de Viação, e dá outras providências.	Arquivada
2.277/99	Bonifácio de Andrada - PSDB/MG.	Consolida a legislação eleitoral codificada e demais leis alteradoras e correlatas	Aguardando Parecer
4766/98	Bonifácio de Andrada - PSDB/MG.	Consolida a legislação educacional brasileira em complementação à Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, e dá outras providências.	Arquivada

4765/98	Bonifácio de Andrada - PSDB/MG.	Consolida a legislação brasileira relativa ao crédito rural, dá nova redação ao art. 1.563 do Código Civil, e dá outras providências.	Arquivada
---------	------------------------------------	---	-----------

(fonte: Câmara dos Deputados e Senado Federal, situação atualizada para março de 2009)

CONCLUSÃO (uma proposta para o caso brasileiro)

A preocupação em acelerar a edição de normas novas para regular as constantes situações inovadoras de um mundo globalizado acabou direcionando o foco da atividade legiferante brasileira para a quantidade e não para a qualidade. O ambiente político nacional acaba incentivando a “criação legislativa”, antes da “adequação legislativa”. A norma passou a ser vista muito mais como algo isolado do que como parte de um todo.

A multiplicação de leis avulsas é fenômeno que exige acompanhamento e cuidado. Ele é agravado pelo vício de se tentar resolver os problemas pela mera redução gráfica a um pedaço de jornal oficial das angústias geradas pelas circunstâncias. Nessa linha, os agentes políticos detentores do poder legitimador da regra escrita não resistem aos impulsos legislativos que são catalisados pela necessidade de marcar posição eleitoral.

O que é chamado por alguns de irresistível facilidade de legislar pode ser verificado, na prática brasileira, pela quantidade impressionante de projetos, emendas e medidas provisórias que são todos os dias aspergidos no ambiente jurídico nacional, tudo sem falar na plethora de normas de caráter regulamentar, que somada ao amontoado de diplomas legais esparsos, transformou o ordenamento jurídico em um cipóal, em que as normas se sobrepõem, se repetem e conflitam, prejudicando a compreensão, a aplicação e a efetividade do Direito Objetivo.

Ainda nessa linha, pelas características específicas da realidade brasileira, parece ser mais cômodo criar a lei nova (acrescentando novos diplomas ao ordenamento jurídico) do que reformar a lei antiga (tratando o ordenamento como sistema unitário). As normas são editadas, muitas vezes, de forma atabalhoada, quase sempre de afogadilho, na pressa de resolver alguma circunstância específica, algum problema imediato de governabilidade, ou no

afã de responder a algum clamor social efêmero. Não foi criado nenhum anteparo técnico capaz de proteger, com eficiência, o ordenamento jurídico dos arroubos ou pressões populistas. Os perigos da falta de freios técnicos durante o processo legislativo tradicional vão desde a enxurrada de projetos viciados que abarrotam os escaninhos parlamentares, passam pelas centenas de vetos presidenciais que aguardam, há anos, deliberação congressional e vão até a quantidade exagerada de leis julgadas inconstitucionais pelo controle jurisdicional.

Pelo estudo da evolução do sistema legal brasileiro, observou-se o declínio ou a incapacidade do Parlamento como responsável pela manutenção da ordem legislativa, a intervenção desenfreada e contundente do Executivo na fabricação de leis e na definição da pauta congressional, a falta de um procedimento eficiente de revisão da qualidade dos projetos de lei, a ausência de mecanismos técnicos eficientes de avaliação da necessidade ou do impacto legislativo e, sobretudo, como consequência disso tudo, a produção descontrolada de normas esparsas, de várias origens, que transformou o ordenamento jurídico nacional num amontoado de aproximadamente cinquenta mil textos legais em vigor, com sérias deficiências sistêmicas.

Constatado esse quadro, impressiona o fato de não existir um planejamento legislativo estatal e não ter sido até hoje formulada uma política efetiva voltada à adaptação do sistema legal brasileiro às novas necessidades contemporâneas ou mesmo à nova Constituição, que completou seus vinte anos de vigência com inúmeras disposições ainda carentes de regulação. Verifica-se, portanto, que no Brasil há excesso de leis desnecessárias e falta das leis necessárias.

Essa situação cria um ambiente de grave insegurança jurídica que incomoda a sociedade, diminui as vantagens competitivas do Brasil ante outros países do mundo, causa o desprestígio da lei e fragiliza a nação como um todo.

Das pesquisas, análises e estudos expostos nas páginas precedentes, revelou-se a imperiosa e urgente necessidade de intervenção reformadora no ordenamento jurídico, por meio da reorganização das leis vigentes pela técnica da consolidação legislativa, que não altera a substância original do Direito, mas intervém na lógica da disposição das matérias legisladas, altera a forma do sistema legal e recria sua arquitetura com a revogação de diplomas e sua substituição por novos textos de organização e reforma legislativa.

Ao lado da constatação de que o país precisa de uma intervenção organizativa em seu sistema legal, planejando-o e preparando-o para o futuro, constatou-se, também, que o processo de organização legislativa têm dinâmica própria, diferente do processo legislativo tradicional, responsável pela criação do Direito e não, especificamente, por sua profilaxia, enxugamento ou simplificação.

Ao mesmo tempo, o processo de organização legislativa não é algo meramente mecânico ou simples porque, se por um lado ele não cria direito novo, ele transforma sua paisagem ou aparência, com reflexos importantes na sua própria aplicação, seja para solucionar conflitos, seja para proteger as liberdades. Se um processo de rearranjo normativo não inova na substância, deve inovar na comunicação ou revelação do Direito aos comuns, tornando-o mais acessível, claro e, por conseqüência, um instrumento melhor para a manutenção da ordem democrática.

Nesse aspecto, a necessidade de se organizar o conjunto legislativo surge como corolário da democracia. Parece lógico que quanto mais confusa, extensa e obscura for a floresta legal, maiores as chances de nela se esconderem interesses perversos. Na *babel jurídica*, a vontade geral como critério de legitimidade da lei fica diluída em meio ao caos, afinal, não se pode intuir qual a vontade de algo que mal se conhece. Nesse contexto, a máxima

pela qual a ninguém é permitido alegar o desconhecimento da lei torna-se algo bizarro. Mesmo os juízes, legisladores, autoridades públicas e advogados não conhecem a lei, que no Brasil é formada por aproximadamente 50 mil diplomas. E o que dizer do cidadão em meio a sua perplexidade, refém de articulações economicamente poderosas que podem se aproveitar da confusão legislativa para influenciar a frágil interpretação da lei hermética. Quando o Direito não é claro e conhecido, é difícil garantir a igualdade do comum perante o poderoso e esse é um problema brasileiro cujo enfrentamento deveria ser prioridade política e científica, mas não é.

O que se propõe, portanto, é que o debate sobre a organização legislativa seja intensificado no Brasil, mais concretamente quanto à utilização da técnica da consolidação das leis para substituição gradual de um Direito antigo por um Direito novo, revisto e melhorado.

De tudo que foi pesquisado, analisado e exposto nas páginas precedentes, a proposta que se apresenta para contribuição ao debate sobre a simplificação do Direito é a da necessidade de se instituir, paralelamente ao processo tradicional de criação da lei nova (que também precisa ser aperfeiçoado), um processo especialmente voltado para a organização da lei vigente.

Esse *processo legislativo organizador* deve ocorrer por meio da adoção de técnicas de consolidação com o simultâneo saneamento da legislação em vigor. Ele deve ser institucionalizado, permanente, autônomo, de natureza executiva e fazer uso de um ferramental científico já disponível e construído justamente para a finalidade de dar melhor qualidade à lei: a Legística.

A organização da lei vigente deve ser conduzida por um órgão oficial independente, com perfil técnico (e não político), ligado ao governo (e não ao Parlamento).

Esse órgão autônomo deve ser coordenado por pessoas qualificadas para a difícil tarefa de simplificação do Direito: os legistas, profissionais que, submetidos a um tipo de formação específica (ainda não estruturada ou disponível no Brasil), tenham o domínio dos conhecimentos de Legística formal, material e organizativa, além de outros saberes contidos na chamada Ciência da Legislação.

A organização do ordenamento jurídico deve fazer parte de um programa estatal definido formalmente, de médio prazo, com o estabelecimento de metas, cronogramas, dotações orçamentárias próprias, indicadores de desempenho e, sobretudo, a definição precisa dos responsáveis por realizá-lo.

O trabalho de reorganização legislativa por meio da consolidação deverá abranger todo o sistema legal. A metodologia consiste no rearranjo das disposições normativas, reorganizando-as por assunto, com a produção (em um cenário ideal) de um único texto para cada matéria legislada.

A produção dos textos únicos poderá modificar a redação e a divisão dos dispositivos contidos nas leis em vigor. Não é adequada a abordagem por diploma legal avulso porque o objeto do rearranjo não é cada uma das leis, mas cada um dos fragmentos individuais das leis. A matéria prima do rearranjo legislativo é formada pelo conjunto de todos os dispositivos (ou partículas) legais, independentemente de sua organização sistêmica original. Assim, o trabalho de consolidação deverá reanalisar, reescrever e redistribuir incisos, artigos, parágrafos, alíneas etc., dentro de uma nova e racionalmente planejada arquitetura legal, sem que, no entanto, as mensagens normativas originais sejam modificadas.

Os novos textos advindos do processo organizativo consolidador devem ser destinados a substituir os diplomas e/ou dispositivos legais fundidos

e consolidados, de modo que, com a entrada em vigor do texto único cessará, por revogação, a vigência dos textos avulsos que a ele forem integrados.

A elaboração dos projetos de consolidação é tarefa de natureza executiva e deve ser operacionalizada por estrutura do Poder Executivo. Porém, a consolidação, porque altera a paisagem do sistema legal, não se realiza contra o desejo ou sem o aval de quem é o responsável final pela guarda do conteúdo das leis, ou seja, do Poder Legislativo.

A experiência demonstrou que, por mais que se criem procedimentos parlamentares especiais para tramitação de projetos de consolidação, o furor emendista e a impossibilidade de se evitarem, no ambiente parlamentar, as tentativas individuais de intervenção no mérito dos projetos têm representado um grande empecilho para a concretização da reorganização legislativa, que não se presta a rediscutir o conteúdo normativo em sua essência ou substância, mas apenas reordená-lo para torná-lo mais enxuto e acessível.

Conciliar a não intervenção individual parlamentar no mérito dos projetos de consolidação com a garantia de que a decisão política sobre sua entrada em vigor seja reservada ao Poder Legislativo, é a grande questão a ser superada. Já existe, no entanto, um caminho constitucionalmente previsto que permite conciliar o desenvolvimento de textos legais pelo Poder Executivo respeitando-se o desejo e a deliberação final do Poder Legislativo. Trata-se da lei delegada, prevista no artigo 68 da Constituição Federal de 1988. Por esse instrumento, já testado com sucesso em outros países para fins de consolidação legislativa, o Parlamento participa da decisão sobre a consolidação das leis no momento anterior ao início dos trabalhos, não participa dos trabalhos, e pode voltar a se manifestar sobre o seu resultado no momento posterior a sua finalização. Pela sistemática do parágrafo terceiro do artigo 68, a consolidação preparada pelo órgão governamental, para entrar em vigor e revogar os

diplomas por ela fundidos ou reorganizados, pode ser submetida à apreciação do Congresso Nacional, em sessão dessa terceira casa parlamentar que é resultado da reunião da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, em votação única, em um só turno e, o mais importante, vedada qualquer emenda. Por essa sistemática, o trabalho a ser desenvolvido por órgão técnico-executivo estará balizado por parâmetros previamente definidos, preferencialmente por delegação legislativa, pela via da resolução congressual. Ao seu final, o mesmo Congresso Nacional, representando o Poder Legislativo, pode aprovar ou rejeitar o projeto, mas não pode modificá-lo (ou desfigurá-lo). É a fórmula constitucionalmente possível de legitimar o processo legislativo organizador.

Ainda para possibilitar uma boa recepção institucional dos projetos de consolidação, o órgão técnico responsável por sua execução deve procurar manter formas de intercâmbio entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário durante os trabalhos de formulação dos textos consolidados, a fim de, como demonstra a experiência internacional, facilitar sua tramitação futura e sua tranqüila recepção nos corredores forenses. Também não é impossível, ao contrário, seria bastante recomendável, o estabelecimento de parcerias técnicas com entidades privadas que pudessem contribuir com o hercúleo trabalho de reunião, indexação, digitalização, conferência, comparação e rearranjo de milhares de dispositivos normativos esparsos.

Para que a tarefa de preparação dos projetos de consolidação possa ser realizada a contento, mormente, num cenário em que o legista irá enfrentar um imenso e quase incompreensível amontoado de normas avulsas (algumas das quais em vigor desde o Império), o inventário legislativo e os estudos prévios necessários para o planejamento sistêmico de uma nova paisagem do Direito devem contar com instrumentos da chamada Legimática. Para tanto, deve-se partir para o aperfeiçoando do SISCON (sistema de processamento de dados para fins de consolidação), desenvolvido no final da

década de 90 no Brasil, incrementando-o com novas e sofisticadas fórmulas de inteligência artificial, já disponíveis na atual era da tecnologia da informação.

Evidentemente, o processo legislativo organizador deve se preocupar com a reunião, atualização e apresentação de todos os textos legais em vigor, relevantes ou não. O processo de transferência da integralidade das normas, inclusive as regulamentadoras, para os meios eletrônicos facilita essa tarefa e permite a criação de sistemas de indexação inteligentes e interativos, na medida em que qualquer consulente pode definir seus próprios parâmetros de pesquisa dentro da enorme massa normativa, que passa a ficar integralmente à disposição. Mas, além de digitalizar e transferir para um único ambiente eletrônico todas as normas em vigor, o mais importante é desenvolver sistemas que permitam a identificação automática das conexões normativas, revelando as possíveis ligações entre cada dispositivo de cada lei a cada fração de cada regulamento. Dessa feita, porque o ordenamento jurídico brasileiro é composto por milhares de normas avulsas, a tarefa de relacioná-las e correlacioná-las com a ajuda da tecnologia informática é preliminar à reforma do sistema legal.

Pelo processo de reorganização legislativa, os milhares de diplomas legais em vigor no Brasil deverão ser rearranjados e refundidos, dentro de uma nova sistemática lógica de agregação por assunto, com a conseqüente eliminação da indesejável e deletéria reunião, num mesmo diploma, de disposições que tratam de assuntos diversos e desconexos.

Esse processo organizador deverá, ainda, utilizar metodologias que permitam a fusão de textos legais com o simultâneo enxugamento do complexo normativo, procedendo-se à eliminação de disposições desnecessárias, caducas, implícita ou explicitamente revogadas, redundantes, conflitantes e declaradas inconstitucionais.

A reorganização legislativa, pela via da consolidação deverá permitir, também, a correção de falhas materiais, bem como imprecisões, obscuridades e ambigüidades das regras escritas. O objetivo dessa dimensão do trabalho consolidador é possibilitar a padronização de todos os textos legais, tanto nos aspectos sistêmicos (mesma lógica de apresentação, concatenamento de idéias, divisão de dispositivos, notas remissivas etc.) quanto nos aspectos redacionais, com a harmonização terminológica, eliminação de anacronismos, correções gramaticais, semânticas e sintáticas, atualização de medidas e valores, enfim, tudo quanto for necessário para que os textos legais obtenham certa homogeneidade gráfica e fiquem o mais distante possível de fórmulas criptográficas ou herméticas.

Da experiência brasileira e internacional depreende-se que o trabalho de consolidação deve excluir de seu escopo o que alguns autores denominaram de *leis de caráter não geral*, terminologia pouco precisa que procura designar as leis que, por sua transitoriedade, por seu objeto muito restrito ou por sua motivação específica ou circunstancial, não são leis que interessam a todos, não atingem em nada o modo de viver da coletividade e, portanto, não têm relevância geral. Para os fins de consolidação, propõe-se a divisão do conjunto legislativo em: *leis de efeito relevante* (ou algo que o valha) e outras (*leis de efeito pouco relevante*, como nome de edifícios, autorizações orçamentárias, etc.). A consolidação legislativa deve se ater, unicamente, ao primeiro tipo ou conjunto, até porque o esforço público para consolidar leis de caráter muito pontual não parece razoável ou vantajoso. Dentro do universo total das normas jurídicas, portanto, há as leis, de caráter geral e abstrato e os regulamentos, mas, em meio a eles todos, há as normas que merecem passar por um processo de revisão organizativa e aquelas que não merecem, porque são pontuais e de pouco interesse. A identificação desses conjuntos normativos, também, é necessária para o início da empreitada

consolidadora e deve ser objeto dos estudos preliminares necessários para o estabelecimento consciente de metas factíveis de organização legislativa.

A experiência internacional revelou que é possível reunir a legislação relevante (que deve ser objeto da consolidação) em um único código, que, por sua vez, acaba sendo dividido em títulos, cada qual dedicado a um ramo do Direito. Para realidade brasileira, no entanto, já seria um grande avanço a execução de algo como o que fora programado pela Presidência da República no final dos anos 90, ou seja, separar, dentre os quase 50.000 textos legais em vigor, 10.000 leis e refundi-las em apenas 120.

O trabalho de organização legislativa visa, em um primeiro momento, tratar o entulho normativo, ou seja, esse passivo de normas sobrepostas que turvam a clareza orgânica do ordenamento jurídico. Contudo, num segundo momento, partindo-se de um ordenamento organizado e sistematicamente bem formatado, o processo organizador permitirá a manutenção da clareza jurídica pelas técnicas de encaixe da norma nova pela utilização automática de metodologias de inserção das futuras e inevitáveis leis avulsas no todo sistêmico. O estudo comparado revelou técnicas de interação entre os órgãos responsáveis pela organização legislativa e o aparato criador de leis, de modo que a ligação entre ambos, somada à clareza arquitetônica do ordenamento organizado, faz com que a cada publicação de nova norma já se saiba exatamente o lugar que ela irá ocupar dentro dos vários casulos do sistema legal vigente. Para tanto, pode-se adotar, além das tradicionais fórmulas de encaixe dos textos avulsos (chamadas pelos americanos de “*loose-leaf*”) aos textos principais (códigos guia) que emergirão do trabalho de consolidação, a técnica de checagem dos termos de cada proposição pelo estabelecimento de uma espécie de questionário ou *check-list*, cujos modelos existem à gordaça na experiência internacional, que os aplica cotidianamente como fórmula de garantia de qualidade da norma nova.

Como resultado desse processo legislativo organizador, cuja implementação no Brasil fica por esta Tese proposta, o país deve experimentar a construção de uma nova paisagem para o seu Direito, muito mais simples, claro e acessível. Como resultado do sucesso da organização e consolidação da legislação, espera-se a construção de um Brasil melhor, com o fortalecimento de sua economia e de sua democracia e a conseqüente melhoria do bem-estar social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

MONOGRAFIAS E COLETÂNEAS

ACQUAVIVA, Jean-Claude. *Les deputés*. Paris: Gualino Editeur, 1997.

AIKMAN, Lonnie. *Nós, o povo: a história do Capitólio dos Estados Unidos da América*. Washington D.C.: United States Capitol Historical Society, 1967.

AINIS, Michele. *La legge oscura: come e perché non funziona*. 2. ed. Roma: Bari, 2002.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 1991.

_____. *Imunidades parlamentares*. 1979. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1979.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Prefácio. In: CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

AQUINO, Rubim Santos Leão et al. *História das sociedades*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ed. Livro Técnico, 1983.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003.

AVRIL, Pierre; GICQUEL, Jean. *Droit parlementaire*. Paris: Montchrestien, 1996.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. *Prática do processo legislativo*. São Paulo: Atlas, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de direito constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BERARDI, Luciana Accorsi. *Poder local e processo legislativo municipal na Constituição de 1988*. São Paulo: Thomson IOB, 2007.

BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. 5. ed. Brasília: Ed. da UnB; São Paulo: Imprensa Oficial de São Paulo, 2004.

BOBBIO, Norberto. *Teoria do ordenamento jurídico*. 6. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1995.

BOURDON, Jean. *Les Assemblées Parlementaires sous la Ve. République*. Paris: La Documentation Française, 1978.

CAGGIANO, Monica Herman Salem. *Direito parlamentar e direito eleitoral*. Barueri: Manole, 2004.

_____. *Oposição na política*. São Paulo: Angelotti, 1995.

_____. *Sistemas eleitorais x representação política*. Brasília: Senado Federal, 1990.

CALIMAN, Auro Augusto. *Mandato parlamentar: aquisição e perda antecipada*. São Paulo: Atlas, 2005.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Reforma do Poder Legislativo no Brasil*. Seminário sobre a reforma do Poder Legislativo promovido pelo centro de extensão cultural da Universidade de Brasília entre 18 de agosto e 24 de setembro de 1965. Brasília: Câmara dos Deputados, 1966.

CAMBY, Jean-Pierre. *Le travail prlementaire sous la Cinquième République*. Paris: Montchrestien, 1997.

CAMPANHOLE, Adriano; LOBO, Hilton. *Constituições do Brasil*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

CAMPOS, Raymundo. *Estudos de história antiga e medieval*. São Paulo: Ed. Atual, 1988.

CAPITANT, René; SCHIMITT, Carl. *Crise et réforme du parlementarisme*. Paris: Editions L'Harmattan, 1998.

CARDOSO, Fernando Henrique. *A arte da política: a história que vivi*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. *Técnica legislativa*. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

CARVALHO NETTO, Menelick de. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003.

CHEVALLIER, Jacques. La rationalisation de la production juridique. In: MORAND, Charles Albert (Ed.). *L'Etat propulsif-contribution à l'étude des instruments d'action de l'Etat*. Paris: Publisud, 1991.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. *Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

COELHO, Fábio Alexandre. *Processo legislativo*. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: Qualidade da Lei e Desenvolvimento. Belo Horizonte: ALMG, 2007.

CRISAFULLI, Vezio. *Commentario breve alla Costituzione*. Padova, 1990.

CRUZ VILLALÓN, Pedro. Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley. In: MENÉNDEZ MENÉNDEZ, Aurelio (Dir.). *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de derecho*. Madrid: Civitas Ediciones, 2004. p. 113-132. (Estudios y Comentarios).

CUSTÓDIO, Antonio Joaquim Ferreira. *Constituição Federal interpretada pelo STF*. 5. ed. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2000.

DAHL, Robert. *Polyarchy: participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria geral do Estado*. São Paulo: Saraiva, 1991.

_____. *O poder dos juízes*. São Paulo: Saraiva, 1996.

DEBBASCH, Roland. *Droit constitutionnel*. Paris: LITEC, 2000.

DE CICCIO, Claudio. *História do pensamento jurídico e da filosofia do direito*. 3. ed. reformulada. São Paulo: Saraiva, 2006.

DELNOY, Paul. Pour un (ou plusieurs) corps de légistes. In: JADOT, Benoit; OST, François (Dir.). *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?* Colloques Organisées par le CEDRE à la maison des parlementaires, le 22 octobre 1998. Bruxelles: Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1999.

DELWIT, Pascal; DE WAELE, Jean-Michel; MAGNETTE, Paul. *À quoi sert le Parlement Européen?*. Bruxelles: Editions Complexe, 1999.

DEZEN JÚNIOR, Gabriel. O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003.

DI CIOLO, Vittorio; CIAURRO, Luigi. *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*. Milano: Giuffrè, 1994.

_____; _____. *Le recenti modifiche dei regolamenti parlamentari*. Milano: Giuffrè, 1998.

DICEY, Albert Venn. *Introduction to the study of the law of the Constitution*. Elibron Classics, 2000.

DINIZ, Maria Helena. *Compêndio de introdução à ciência do direito*. 20. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

DOLEZ, Bernard. *Institutions politiques*. Paris: LITEC, 1998.

DUARTE, David; PINHEIRO, Alexandre Sousa; ROMÃO, Miguel Lopes; DUARTE, Tiago. *Legística: perspectivas sobre a concepção e redacção dos actos normativos*. Coimbra, 2002.

DUPRAT, Jean-Pierre. Proposition pour une voie moyenne de simplification de la législation: l'exemple des lois de consolidation, de coordination et de révision. In: DRAGO, Roland (Dir.). *La confection de la loi*. Paris: PUF, 2005. p. 217-225.

DUTHEIL DE LA ROCHÈRE, Jacqueline. *Introduction au droit de l'Union Européenne*. Paris: Hachette Livre, 1998.

ENFERT, Carole. *Le Règlement du Sénat sous la Ve. République*. Paris: Economica, 1999.

ESTEVAM, Pedro; SERRANO, A. P. *O desvio de poder na função legislativa*. São Paulo: FTD, 1997.

FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 10. ed. São Paulo: Ed. Globo, 2000.

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 1996.

FERRAZ, Anna Candida da Cunha. *Conflito entre poderes: o poder congressional de sustar atos normativos do Poder Executivo*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1994.

FERRAZ JR., Tércio Sampaio. *Constituição de 1988: legitimidade, vigência e eficácia, supremacia*. São Paulo: Atlas, 1989.

_____. *Introdução ao estudo do direito*. 1. ed., 2. tir. São Paulo: Atlas, 1989.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Aspectos do direito constitucional contemporâneo*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

_____. *Curso de direito constitucional*. 24. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

_____. *A democracia no limiar do século XXI*. São Paulo: Saraiva, 2001.

_____. *A democracia possível*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1979.

_____. *Do processo legislativo*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

_____. *Estado de direito e Constituição*. São Paulo: Saraiva, 1988.

_____. *O Poder Constituinte*. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Processo legislativo: técnicas legislativas e legística. In: SEMINÁRIO TÉCNICAS LEGISLATIVAS E O SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO, 17 nov. 2008. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município, 2008.

FIGUEIREDO, Argelina Cheibub; LIMONGI, Fernando. *Executivo e Legislativo na nova Ordem Constitucional*. Rio de Janeiro: Ed. da Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FISHER, Louis. *Constitutional conflicts between congress and the president*. 4. ed. Kansas: University Press of Kansas, 1997.

_____. *The politics of shared power: congress and the executive*. Texas: Texas A&M University Press, 1998.

FONDRAZ, Ludovic. *Les groupes parlementaires au sénat sous la Ve. République*. Paris: Economica, 2000.

FRANÇA, Rubens Limongi. *Hermenêutica jurídica*. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

FREIRE, Natália de Miranda. A consolidação como objeto da técnica legislativa. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003.

GALEOTTI, Sérgio. *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*. Milano: Giuffrè, 1957.

GAXIE, Daniel. *La démocratie représentative*. Paris: Montchrestien, 2000.

GILISSEN, John. *Introdução histórica ao direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1986.

GOGUEL, François et al. *Le travail parlementaire en France et a l'étranger*. Paris: Presses Universitaires de France, 1955. Reunião de trabalhos originados do seminário promovido pela Associação Francesa de Ciência Política, com o mesmo título, ocorrido nos dias 3 e 4 de julho de 1954..

GRIFFITH, J. A. G.; RYLE, Michael. *Parliament: functions, practice and procedures*. Londres: Sweet & Maxwell, 1989.

GRIMBERG, Carl. *História universal: a França de Richelieu*. São Paulo: Ed. Azul, 1989.

GUCHET, Yves. *Droit parlementaire*. Paris: Economica, 1996.

_____ et al. *Les systèmes politique des pays de l'Union Européenne*. Paris: Armand Colin, [1994].

GUILLENCHMIDT, Michel de. *Histoire constitutionnelle de la France depuis 1789*. Paris: Economica, 2000.

HEURTIN, Jean-Philippe. *L'espace public parlementaire*. Paris: Presses Universitaires de France, 1999.

HIRSCH, H.; HANCOCK, M. Donald. *Comparative legislative systems*. New York: The Fire Press, 1971.

HORTA, Raul Machado. *Direito constitucional*. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 1999.

HUNTINGTON, Samuel P. *A ordem política nas sociedades em mudança*. São Paulo: Ed. da Universidade de São Paulo, 1975.

ILBERT, Courtenay Peregrine. , *Legislative methods and forms*. Elibron Classics series, 2005. Reprodução do original publicado em 1901 pela Clarendon Press, Oxford.

JADOT, Benoît. La section de législation du Conseil d'État et l'élaboration de la règle du droit. In: JADOT, B.; OST, F. (Dirs.). *Élaborer la loi aujourd'hui, mission impossible?* Bruxelles: Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1999. p. 165-196.

JAN, Pascal. *Le Parlement de la Ve. République*. Paris: Ellipses, 1999.

JEFFERSON, Thomas. *Jefferson's manual of the parliamentary practice*. Philadelphia: Hogan & Thompson, 1837.

KARPEN, Ulrich (Org). *Evaluation of Legislation: proceedings of the fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL) in Warsaw*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002.

KARPEN, Ulrich; DELNOY, Paul (Org). *Contribution to the methodology of the creation of written law: proceedings of the first Congress of the EAL in Liège*. Baden-Baden: Nomos Verlag, 1993.

KELEMAN, R. Daniel; MENON, Anand. The politics of EC Regulation. In: WEATHRILL, Stephen (Ed.). *Better Regulation*. Portland, Oregon: Hart Publishing, 2007.

KELLERMAN, Alfred E.; AZZI, Giuseppe; JACOBS, Scott H.; DEIGHTON-SMITH, Rex (Orgs.). *Improving the quality of legislation in Europe*. London: Kluwer Law International; T.C.M. Asser Instituut, 1998.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1987.

KIEWIET, D. Roderik; MCCUBBINS, Mathew. *The logic of delegation: congressional parties and the appropriations process*. Chicago: The University of Chicago Press. 1991.

KIRKPATRICK, Colin; PARKER, David (Eds) *Regulatory impact assessment towards better regulation?* Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2007.

KREHBIEL, Keith. *Pivotal politics: a theory of U.S. Lawmaking*. The University of Chicago Press, 1992.

LANGROD, Georges. *O processo legislativo na Europa Ocidental*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1954.

LEONARDO, Marcelo. A multiplicidade das leis e as dificuldades para os operadores do direito. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. *Crise institucional e salvaguardas do Estado*. 1980. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1980.

- LIDDERDALE, D.W.S. *Le Parlement Français*. Paris: Armand Colin, 1954.
- LOENENBERG, Gerhard. *Modern parliaments: change or decline?* Chicago: Aldine, 1971.
- LOPES, José Reinaldo de Lima. *O direito na história: lições introdutórias*. 2. ed. São Paulo: Max Limonad, 2002.
- LOREIRO JUNIOR, José. *Da delegação legislativa*. 1968. Tese (Cátedra) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1968.
- MACIEL, Marco. Simplificação das leis. In: AÇÃO parlamentar. Brasília: Senado Federal, 1983.
- MADER, Luzius. Legislative Procedure and the quality of legislation. In: KARPEN, Ulrich; DELNOY, Paul (Eds.). *Contributions to the methodology of the creation of written law*. Baden-Baden: Nomos Verl. 1996. p. 62-71.
- _____. *L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la législation*. Lausanne: Payot, 1985.
- MAMMEN, Christian. Using legislative history in American Statutory Interpretation. The Hague: Kluwe Law International, 2002.
- MARC, Renaud Denoix de Saint. *Histoire de la loi*. Toulouse: Ed. Privat, 2008.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. *O sistema legal e judiciário brasileiro*. São Paulo: LTr, 2000.
- MASTIAS, Jean; GRANGÉ, Jean. *Le Secondes Chambres du Parlement en Europe Occidentale*. Paris: Economica, 1987.
- MENDES, Gilmar Ferreira. O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003.
- _____; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 2006.

MOHRHOFF, Federico. *Trattato di diritto e procedura parlamentare*. Roma: Dott. Giovanni Bardi Ed., 1948.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, Baron de. *Do espírito das leis*. São Paulo: Nova Cultural, 1997.

MORAES, Alexandre de. *Constituição do Brasil interpretada*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Curso de direito constitucional*. Coimbra: Coimbra Ed., 2008. t. 1, A Lei e os Actos Normativos no ordenamento jurídico português.

_____. *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Verbo, 2007.

MORAND, Charles Albert. Formes et fonctions de l'évaluation législative. In: ÉLABORER la loi aujourd'hui, mission impossible? Bruxelles: Publication des Facultés Universitaires Saint-Louis, 1999.

_____. *Légistique formelle et matérielle*. Marseille: Presses Universitaires d'Aix-Marseille, 1999.

NUTTENS, Jean-Dominique; SICARD, François. *Assemblées parlementaires et organisations européennes*. Paris: Documentation Française, 2000.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. *Processo legislativo: contribuição ao debate*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996.

OLSON, David M. *Democratic legislative institutions: a comparative view*. New York: M. E. Sharpe, 1994.

PAGANO, Rodolfo. *Le Direttive di Tecnica Legislativa in Europa*. Roma: Camera dei Deputati, 1997. v. 1 e 2. (Quaderni di Documentazione).

PAGÈS, BONETTI, Pagès et al. *O poder das organizações*. São Paulo: Atlas, 1990.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. Articulação de competências entre os poderes no processo de consolidação das leis. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. *A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte, 2003.

PIRIS, Jean Claude. The quality of community legislation: the viewpoint of the Council Legal Service. In: KELLERMAN, Alfred E.; AZZI, Giuseppe; JACOBS, Scott H.; DEIGHTON-SMITH, Rex (Orgs.). *Improving the quality of legislation in Europe*. London: Kluwer Law International; T.C.M. Asser Instituut, 1998.

POUSADA, Estevan Lo Ré. *Preservação da tradição jurídica luso-brasileira: Teixeira de Freitas e a Introdução da Consolidação das Leis Civis*. 2006. Dissertação (Mestrado em Direito Civil) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006.

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Casa Civil. *Manual de Redação da Presidência da República*. Presidente da Comissão Gilmar Ferreira Mendes. 2. ed. rev. e atual. Brasília: Brasília: Presidência da República, 2002. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil/manual/Manual_Rich_RedPR2aEd.PDF>.

QUERMONNE, Jean-Louis; CHAGNOLLAUD, Dominique. *La Ve. République: le pouvoir législatif et le système de partis*. Paris: Librairie Arthème Fayard, 1996.

RADAELLI, Claudio; DE FRANCESCO, Fabrizio, *Regulatory quality in Europe: concepts, measures and policy processes*. Reino Unido: Manchester University Press, 2007.

RAMOS, Saulo J.; ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes et al. *Poder Legislativo no Brasil contemporâneo*. Painel realizado no dia 22/05/1996 no XVII Congresso Brasileiro de Direito Constitucional.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. Governabilidade e Estado democrático de direito: o uso e controle das Medidas Provisórias. In: GARCIA, Maria (Org.). *Democracia hoje: um modelo político para o Brasil*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Constitucional, 1997.

RÁO, Vicente. *As delegações legislativas no parlamentarismo e no presidencialismo*. São Paulo: Max Limonad, 1966.

REALE, Miguel. *Filosofia do direito*. 17. ed. São Paulo: Saraiva, 1996.

_____. *Lições preliminares de direito*. São Paulo: Saraiva, 1996.

RECHIA, Giorgio; DICKMANN, Renzo. *Istruttoria parlamentare e qualità della normazione*, Pádua: Cedam, 2002.

RIBEIRO, Hélcio. *Iniciativa Popular na Constituição de 1988*. 1993. .
Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1993.

RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. *Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo*. 2001. Dissertação (Mestrado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

ROMÁN GARCÍA, Antonio; MOZOS, Jose Luis de los et al. *Jornadas sobre la unificación del derecho de obligaciones y contratos en el ámbito de la Comunidad Europea*. Cáceres: Universidad de Extremadura, 1995.

ROUSSEAU, J. J. *O contrato social*. 4. ed. São Paulo: Edições Brasil, 1952.

ROUSSILLON, Henry. *Le Conseil Constitutionnel*. Paris: Dalloz, 2001.

RUDALEVIGE, Andrew. *Managing the President's Program: presidential leadership and legislative policy formulation*. Princeton: Princeton University Press, 2002.

RUSSOMANO, Rosah. *Dos Poderes Legislativo e Executivo*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1976.

SAÏD, Farhat. *Dicionário parlamentar e político: o processo político e legislativo no Brasil*. São Paulo: Melhoramentos, 1996.

_____. *Lobby: o que é: como se faz: ética e transparência na representação junto a governo*. Peirópolis: Aberje, 2007.

SANTOS, Basílio Pereira dos. *As medidas provisórias no direito comparado e no Brasil*. São Paulo: LTr, 1994.

SANTOS, Ruy. *O Poder Legislativo: suas virtudes e seus defeitos*. Brasília: Congresso Nacional, 1972.

SCHWARTZ, Bernard. *Direito constitucional americano*. Rio de Janeiro: Forense, 1966.

SEILER, Daniel-Louis. *Les partis politiques*. Paris: Dalloz, 2000.

SEMINÁRIO SOBRE DIREITO PARLAMENTAR, 24-28 fev.1986 – Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo - Plenário Teotônio Vilela.

SILVA, José Afonso da. *Curso de direito constitucional positivo*. 10. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995.

_____. *Princípios do processo de formação das leis no direito constitucional*. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1964.

SINCLAIR, Bárbara. *Unorthodox lawmaking: new legislative processes in the U.S. Congress*. Washington D. C.: Congressional Quarterly Press, 1997.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação: formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

SPROESSER, Andyara Klopstock. *Direito parlamentar: processo legislativo*. São Paulo: Assembléia Legislativa do Estado, 2000.

STRECK, Lenio Luiz. *Hermenêutica jurídica e(m) crise*. 7. ed. Porto Alegre: Livr. do Advogado, 2007.

SUNDFELD, Carlos Ari. *Fundamentos de direito público*. 3. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1998.

TAVARES, Sebastião Gilberto Mota. *Controle jurisdicional preventivo da lei: o devido processo legislativo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006.

TELLES, Goffredo Junior. *Iniciação à ciência do direito*. São Paulo: Saraiva, 2001.

TEMER, Michel. *Elementos de direito constitucional*. 11. ed. São Paulo: Malheiros Ed., 1995.

TURNER, José Henrique. *Ação parlamentar*. São Paulo: Massao Ohno Editor, 1974.

UNGER, Roberto Mangabeira. *Política: os textos centrais*. São Paulo: Boitempo, 2001.

UNIVERSITÀ DI BOLOGNA. *Applicazione e tecnica legislativa*. Milano: Giuffrè, 1998. Seminário ocorrido em 9 e 10 de março de 1997.

VIGNOCCHI, Gustavo; CHETTI, Giulio. *Corso di diritto pubblico*. Milano: Giuffrè, 1994.

WACKS, Raymond. *Law*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

WEATHERILL, Stephen (Ed.) *Better regulation*. Oxford: Hart Publishing, 2007.

WIENER, Céline. *Recherches sur le pouvoir réglementaire des ministres*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, 1970.

ZANDER, Michael. *The law-making process*. 6. ed. London: **Cambridge University Press, 2005**.

ZARKA, Jean-Claude. *Les députés européens*. Paris: Gualino Editeur, 1999.

ARTIGOS DE PERIÓDICOS ESPECIALIZADOS

AAVV. Actas da Conferência Avaliação Legislativa. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 42/43, jan./jun. 2006.

_____. Avaliação da Legislação. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 33/34, jan./jun. 2003.

AGUILO REGLA, Josep. Técnica legislativa y documentacion automatica de legislacion. *Informatica e Diritto*, Firenze, v. 16, n. 1, p. 87-110, genn./apr. 1990.

AINIS, Michele. Promulgazione ed entrata in vigore delle leggi di delega. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 3, 1985.

ALEIXO, José Carlos Brandi. Valor e papel do Congresso. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 81, 1984.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de et al. Parlamentarismo ou presidencialismo. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo*, n. esp. 1985. Propostas para a Constituinte.

ALMEIDA, Marta Tavares de. Legista: uma nova profissão? *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 41, p. 35-43, out./dez. 2005.

ALMEIDA, Vasco Duarte de. Formas de simplificação legislativa: elementos para o seu estudo. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 37, p. 5-21, abr./jun. 2004.

ALONSO, IBÁÑEZ, Maria Rosario. Política territorial, ordenación del espacio y actividad urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid, v. 39, n. 216, p. 59-103, mar. 2005.

ALZAGA VILLAAMIL, Óscar. La publicidad y el diálogo como principios cualificadores de las leyes. *Teoría y Realidad Constitucional*, Madrid, n. 14, p. 133-151, maio/ago. 2004.

AMARAL JUNIOR, José Levi Mello do. Medida Provisória e a sua conversão em lei: a Emenda Constitucional n. 32 e o papel do Congresso Nacional. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 2004.

ANDRADE, Almir de. A evolução política dos parlamentos e a maturidade democrática: o exemplo modelar do parlamento inglês. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 81, 1984.

ATALIBA, Geraldo. Competência legislativa supletiva estadual. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 73, 1982.

_____. Delegação normativa. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 24, n. 98, p. 50-69, abr./jun. 1991

_____. Reeleição das Mesas do Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 69, 1981.

AVRIL, Pierre. Droit parlementaire et droit constitutionnel sous la Ve. République. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 3, 1984.

BALDWIN, Robert. Is Better regulation smarter regulation? **Public Law**, p. 485-511, Autumn 2005.

BARACHO, José Alfredo de Oliveira. Teoria geral dos atos parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 81, 1984.

BARBOSA, Alaor. Bicameralismo ou Unicameralismo? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 93, 1987.

_____. Partidos políticos: aspectos do fenômeno. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 103, p. 191-130, jul./set. 1989.

BARRETO, Rômulo Paes. O veto nas Republicas presidencialistas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 103, p. 47-66, jul./set. 1989.

BARROS JÚNIOR, Cássio de Mesquita. A modernização da CLT a luz da realidade brasileira. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 86, p. 99-115, jan./dez. 1991.

BASILE, Juliano; RUY FABIANO, Ruy. Judiciário eleva custo Brasil e inibe investimentos. *Gazeta Mercantil*, São Paulo, 31 ago. 2008. p. A-20.

BAUFUMÉ, Bruno. Le droit pprésidentiel de demander une nouvelle délibération de la Loi: le précédent du 13 juillet 1983 (loi sur l'exposition universelle de 1989). *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 5, 1985.

BERGERON, Robert. Racionalização do processo legislativo e gestão da legislação do Estado. Tradução de Teresa Salis Gomes. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 11, p. 65-83, out./dez. 1994.

BEUTÉ, Jean. Le Règlement Intérieur de la Chambre des Communes Britannique d'hier à aujourd'hui. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 6, 1996.

BIAGIOLI, Carlo; MERCATALI, Pietro. Per la redazione automatica di testi legislativi. *Informatica e Diritto*, Firenze, v. 16, n. 1, p. 111-130, genn./apr. 1990.

BOARINI, Serge. L'essence de la technique et l'essence de la casuistique. *Archives de Philosophie du Droit*, Paris, v. 44, p. 313-316, 2000.

BONNAL, N. Codification et simplification du droit. *Les Cahiers de la Fonction Publique et de l'Administration*, n. 220, 2003.

BOTELHO, Tânia Mara. Liderança: uma nova visão. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 32, n. 126, p. 249-255, abr./jun. 1995.

BOUDANT, Joël. La crise identitaire du Parlement Français. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 5, 1992.

BRASILEIRO, Ana Maria. O assessoramento legislativo. *Caderno de Administração Pública*, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, v. 72, 1968.

BRIMONT MACKOWIAK, Maryse. Les révisions du règlement de l'Assemblée Nationale de mars 1994 et d'octobre 1995. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 2, p. 427-456, mars/avr. 1997.

BRITTO, Luiz Navarro de. História dos parlamentos: um esboço. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 81, 1984.

CALIMAN, Auro Augusto; JEHA, Pedro Rubez. Ordenamento jurídico brasileiro: a consolidação das leis como método reorganizador e simplificador da legislação. *Revista Jurídica 9 de Julho*, n. 3, 2004.

CAMBY, Jean-Pierre. La session parlementaire continue: um an d'application à l'Assemblée nationale. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 6, p. 1533-1538, nov./dec. 1996.

CAMPILONGO, Celso. Democracia e legitimidade: representação política e paradigma dogmático. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 86, 1985.

_____. Direito de participação no governo e na oposição. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 27, n. 105, p. 181-190, jan./mar. 1990

CANOTILHO, J. J. Gomes. Os impulsos modernos para uma teoria da legislação. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 1, p. 7-14, abr./jun. 1991.

CARDOSO, Fernando Henrique. O Poder Legislativo moderno no Estado: declínio ou valorização? *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 81, 1984.

CARVALHO, Ivens José Thives de. A produção normativa e a objetividade. *Novos Estudos Jurídicos*, Itajaí, v. 7, n. 14, p. 159-171, abr. 2002.

CARVALHO, Luís de. Para a boa feitura das leis. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, v. 2, n. 30/31, p. 271-281, jan./jun. 2002.

CASSESE, Sabino. Introduzione allo studio della normazione. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 2, p. 307-330, 1992.

CASTELLANO, Claudio Luiz Nunes. O modelo federal do processo legislativo e sua observância pelos Estados-membros. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 216, p. 57-63, abr./jun. 1999.

CASTRO, Arabela Maria Sampaio de. Processo legislativo - revogação de lei. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 19, n. 79, p. 181-191, jul./set. 1986.

HAZELLE, René. Continuité et tradition juridique au sein de la Seconde Chambr: Le Sénat et le Droit Parlementaire Coutumier. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 3, 1987.

CHEVALLIER; Jacques. A racionalização da produção jurídica. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 3, p. 9-23, jan./mar 1992.

_____. *La rationalisation de la production juridique. L'État propulsif*, Paris, Publisud, 1991

CHRESTIA, Philippe. La rénovation du parlement, une oeuvre inachevée. *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 30, p. 293-322, 1997.

CLARO, João Martins. A parte final das leis. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 3, p. 47-71, jan./mar. 1992.

COCOZZA, Francesco. Funzione e disfunzioni nella pubblicazione di leggi delegate. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n.4, 1983.

COELHO, Inocêncio Mártires. As prerrogativas do Poder Legislativo e a aprovação de leis por decurso de prazo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 73, 1982.

_____. Processo legislativo: relações entre o Congresso Nacional e o Poder Executivo na Constituição de 1988. *Arquivos do Ministério da Justiça*, Brasília, v. 44, n. 177, p. 5-17, jan./jun. 1991.

CORDEIRO, António Meneses. Da aplicação da lei no tempo e das disposições transitórias. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 7, p. 7-28, abr./jun. 1993.

_____. Da sistematização das leis como problema de política legislativa. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 6, p. 7-24, jan./mar. 1993.

CORSATTO, Olavo Nery. Sistema legislativo brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 38, n. 152, p. 23-47, out./dez. 2001.

COSTA JUNIOR, Irapuan. O Poder Legislativo na nova Constituição brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 101, p. 29-32, jan./mar. 1989.

COTRIM NETO, A. B. Vocação totalitária do Estado contemporâneo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 68, 1983.

COTTEREAU, Gilles. Les délégations parlementaires pour les communautés européennes. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 1, 1982.

COURTNEY, Mark. Quadro de uma política para a melhoria da qualidade da acção normativa. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 33/34, p. 107-123, jan./jun. 2003.

CUNHA, Therezinha Lúcia Ferreira. Veto e técnica legislativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 72, 1981.

CUSTÓDIO, Helita Barreira. Anteprojeto de lei da consolidação das leis federais do meio ambiente: incompatibilidades jurídico-ambientais. *Revista de Direito Civil, Imobiliário, Agrário e Empresarial*, São Paulo, v. 16, n. 61, p. 58-72, jul/set. 1992.

DALFINO, Enrico La. Verifica delle minoranze nuovi problemi emersi nella VII Legislatura. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 4, 1979.

D'ANDREA, Antonio. Le nuove procedure regolamentari per l'esame dei Decreti Legge in Parlamento: un primo bilancio. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 1, 1983.

DANIEL, Justin; EMERI, Claude. L'assemblée nationale et son devenir. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 5, p. 1245-1272, sept./oct. 1989.

DANTAS, Ivo. Das disposições constitucionais transitórias (uma redução teórica). *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 32, n. 126, p. 141-147, abr./jun. 1995.

D'ANTÓNIO, Mário. A crise da legislação em Itália: as orientações correctivas públicas e privadas para uma melhor elaboração técnica das leis. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 7, p. 73-82, abr./jun. 1993.

D'AURIA, Caetano. La funzione legislativa dell'amministrazione. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 3, 1995.

DESANDRE, Jacques. Les délégation parlementaires. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 1, 1984.

DICKMANN, Renzo. Autonomia e capacità negoziale degli organi costituzionali. L'esperienza delle assemblee parlamentari. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 2, p. 399-430, 1997.

_____. L'esercizio dell'iniziativa legislativa. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 1, p. 3-64, 1995.

DOBROWOLSKI, Silvio. A inflação legislativa e a jurisdição constitucional. *Revista da ESMESC: Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina, Florianópolis*, v. 5, n. 6, p. 253-267, maio. 1999.

DOTTI, Rene Ariel. Proposta para uma nova consolidação das leis penais. *Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA, Salvador*, n. 7, p. 521-57, jan./dez. 1999.

DU PUY-MONTBRUN, Guillaume; LEONETTI, Raphaël. Droit accessible et droit acceptable: les enjeux constitutionnels de la simplification du droit. *Jurisdoctoria* n. 1, 2008.

DUTRA, Yamil e Sousa. O Legislativo analisando como um sistema aberto. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, v. 28, n. 112, p. 429-444, out./dez. 1991.

_____. “Lobbis” e grupos de pressão como agentes de informação para o Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, v. 27, n. 107, p. 245-248, jul./set. 1990.

DWAN, Ralph; FEIDLER, Ernest R. The Federal Statutes: their history and use. *Minnesota Law Review*, v. 22, 1938.

ÉLECTIONS Législatives de 1997. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et à L'Étrangere*, Paris, n. esp. 3, 1997.

FALCÃO, Joaquim. A transformação dos partidos e da lei. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo*, n. 42, p. 135-148, dez. 1994.

FARIA, José Eduardo. A inflação legislativa e a crise do Estado no Brasil. *Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, São Paulo*, n. 42, p. 165-182, dez. 1994.

_____. Legalidade e legitimidade: o Executivo como legislador. *Revista de Informação Legislativa, Brasília*, n. 86, 1985.

FAVOREU, Lois; PIZZORUSSO, Alessandro; PALADIN, Livio; DIEZ-PICAZO, Luis Maria; BAUDREZ, Marys. Légiférer par décret?: aspects de droit compare. *Revue Française de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 32, 1997.

FERRAZ JUNIOR, Tércio Sampaio. Constituinte: regras para eficácia constitucional. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 76, 1985.

FERREIRA, Pinto. Técnica legislativa como a arte de redigir leis. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 89, 1986.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Governabilidade e revisão constitucional. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 193, p. 1-11, jul/set. 1993.

_____. O poder e seu controle. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 84, 1984.

FERREIRA SOBRINHO, José Wilson. Sobre a feitura das Leis. *IOB-Repertório de Jurisprudência: tributário, constitucional e administrativo*, São Paulo, n. 16, p. 385-383, ago. 1996.

FIGUEIREDO, Fran. As medidas provisórias no sistema jurídico-constitucional brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 28, n. 110, p. 137-152, abr./jun. 1991.

FIGUEIREDO, Guilherme José Purvin de; LEUZINGER, Márcia Dieguez. Anotações acerca do processo legislativo de reforma do Código Florestal. *Revista de Direito Ambiental*, São Paulo, v. 6, n. 21, p. 83-91, jan./mar. 2001.

FIGUEIREDO, Paulo de. O Poder Legislativo nas civilizações desaparecidas. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 71, 1981.

FRANÇA, Rubens Limongi. Reforma do Código ou consolidação das leis civis? *Revista Brasileira de Direito Comparado*, Rio de Janeiro, n. 17, p. 16-43, jul./dez. 1999.

FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de. O Estado legislador responsável. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 32, n. 128, p. 285-295, out./dez. 1995.

FUMAGALLI CARULLI, Ombretta. Tecnica, legge, interpretazione (a proposito di una recente pubblicazione). *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 2, p. 467-473, 1989.

GANEM, Cassia Maia Senna. A inobservância do princípio da continuidade das leis como fator de sua multiplicação - um exemplo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 29, n. 113, p. 99-118, jan./mar. 1992.

GARCIA-ESCUADERO MARQUEZ, Piedad. El procedimiento legislativo en las Cortes generales: notas y bases para una reforma. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, v. 25, n. 74, p. 213-259, mayo/ago. 2005.

GAROUPA, Nuno; VILAÇA, Guilherme. A prática e o discurso da avaliação legislativa em Portugal. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 44, p. 5-29, out./dez. 2006.

GICQUEL, Jean Eric. La lutte contre l'abus du droit d'amendement au senat. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 5, p. 1351-1373, sept./oct. 1997.

_____. Le Senat sous la seconde cohabitation. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 4, p.1069-1094, juil./sept. 1996.

GOUAUD, Christine. Le Projet de Constitution Européenne. *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 22, p. 287-319, 1995.

GRAU, Eros Roberto. Sobre a produção legislativa e sobre a produção normativa do direito oficial: o chamado efeito vinculante. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 16, p. 31-38, 1996.

GROUD, Herve. Les délégations parlementaires pour les Communautés Européennes. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 5, p. 1309-1349, sept./oct. 1991.

GUIBENTIF, Pierre. A produção do direito. Crítica de um conceito na fronteira entre sociologia do direito e ciência de legislação. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 7, p. 31-72, abr./jun. 1993.

GUY, Stéphane. Codifications et consolidations législatives à l'étranger. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 3, 1998.

_____. Une utopie: la codification. *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*,

Paris, n. 26, p. 273-310, 1996.

HONORATI, Maria Luisa Mazzoni. Aspetti giuridici e prassi costituzionale dello scioglimento delle camere nell'ordinamento repubblicano italiano. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 4, 1978.

HORTA, Raul Machado. Medidas provisórias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 27, n. 107, p. 5-18, jul./set. 1990.

_____. O processo legislativo nas Constituições Federais brasileiras. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 101, p. 5-28, jan./mar. 1989.

_____. Poder Legislativo e monopólio da Lei no mundo contemporâneo. *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, Belo Horizonte, n. 81, p.7-28, jul. 1995.

JACQUES, Paulino. O Poder Legislativo, temporalidade e espaciologia. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 101, p. 105-108, jan./mar. 1989.

_____. Pelo Senado misto. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 1982.

JANSEN, Wim; VOERMANS, Wim. Procura e destruição nos Países Baixos: políticas legislativas no combate à burocracia. Tradução para o português de Andréia Crespo. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 44, p. 63-79, out./dez. 2006.

JARDIM, Torquato. Anteprojeto de lei de consolidação da legislação eleitoral. *Cadernos de Direito Constitucional e Eleitoral*, São Paulo, v. 13, n. 43, p. 13-16, jul./set. 1999.

JOS, Emmanuel. Le réformisme constitutionnel parlementaire sous la VII^a législature: essai de typologie. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et al'Etranger*, Paris, n. 3, 1988.

KEITH, Patchett. Legislação e redacção legislativa no Reino Unido. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 2, p. 29-69, out./dez. 1991.

KELSEN, Hans. A competência da Assembléia Nacional Constituinte de 1933/34 (um texto de Kelsen sobre o Brasil). *Revista Trimestral de Direito Publico*, São Paulo, n. 9, p. 5-11, 1995.

KERMADEC, Jean Michel Huon de. La banalisation des sessions extraordinaires a vocation legislative du Parlement Francais. *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 22, p. 227-246, 1995.

LABRIOLA, Silvano. Il bicameralismo nel progetto di riforma della Costituzione italiana del 1997. *Rivista Trimestrale di Diritto e Pubblico*, Milano, n. 1, p. 83-103, 1998

_____. La Camera dei Deputati ed il suo regolamento. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 2, 1982.

_____. I regolamenti parlamentari tra teorie sulla sovranita e domestica giurisdizione. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, v. 36, n. 2, p. 424-468, 1986.

LAKROUF, Slimane. Le droit d'amendement. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 2, p. 437-479, mar./avr. 1991.

LANCHESTER, Fulco. L'incidenza dei sistemi e dei modi di votazione nelle Assemblee Parlamentari. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 4, 1980.

LASVIGNES, Serge. Le point de vue du praticien: sécurité juridique et qualité de la réglementation: quelques considérations pratique. *Les Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n. 11, 2001.

LAUVAUX, Philippe. Aspects du parlamentarisme scandinave: la système de la confiance présumée. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et l'Etranger*, Paris, v. 103, n. 4, p. 927-955, juin./aout. 1987.

LEE, Frederic P.; MIDDLETON, Beaman. Legal Status of new Federal Code. *ABA Journal*, v. 12, p. 833-838, 1926.

LEGISLAR Melhor: uma explicação simples desta iniciativa. Luxemburgo: Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Européias, 2006.

LEITE, Julio Cesar do Prado. Perspectiva histórica da Consolidação das Leis do Trabalho. *LTr: revista legislação do trabalho*, São Paulo, v. 58, n. 2, p. 201-204, fev. 1994.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. Colapso do Populismo e Regime Militar no Brasil. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 93, p. 229-245, jan./dez. 1998.

LIMA, Mario Jorge P. de C. A repristinação da lei por meio de emenda constitucional. *Revista dos Mestrados em Direito Econômico da UFBA*, Salvador, n. 7, p. 279-292, jan./dez. 1999.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos do CEBRAP*, São Paulo, n. 76, nov. 2006.

_____; CHEIBUB, Angelina. O Congresso e as medidas provisórias. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, n. 47, mar. 1997.

LOBO, Eugênio Roberto Haddock. Notas sobre a perspectiva histórica da CLT. *Revista do Tribunal Regional do Trabalho da 9ª Região*, Curitiba, v.18, n. 1, p. 35-39, jan./dez. 1993.

LÓPEZ-AYLLÓN, Sergio. Comentario a la iniciativa de ley federal de transparencia y acceso a la información presentada por el ejecutivo federal al congreso de la unión. *Cuestiones Constitucionales*. México, n. 7, p. 261-274, jul./dic. 2002.

LUISIN, Bernard. L'interpretation du règlement de l'Assemblée Nationale par les Précédents. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et al'Etranger*, Paris, n. 4, 1988.

LUPO, Nicola. Le deleghe del governo Amato in Parlamento. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, v. 44, n. 1, p. 85-150, 1994.

LYNCH, Michael. The U.S. Code, the Statutes at Large, and some peculiarities of Codification. *Legal Reference Services Quarterly*, v. 16, p. 60-75, 1997.

LYRA, Rubens Pinto. Teorias clássicas sobre a democracia direta e a experiência brasileira. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v.35, n. 140, p. 11-16, out./dez. 1998.

MACHADO, Hugo de Brito. A consolidação da legislação de cada tributo e possíveis conseqüências da inobservância do art. 212 do CTN. *Revista Dialética de Direito Tributário*, São Paulo, n. 77, p. 42-56, fev. 2002.

MADER, Luzius. A avaliação legislativa: uma nova abordagem do direito. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 1, p. 39-49, abr./jun. 1991.

_____. Avaliação prospectiva e análise do impacto legislativo: tornam as leis melhores? *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 42/43, p. 177-191, jan./jun. 2006.

_____. Evaluating the effects: a contribution to the quality of legislation. *Statute Law Review*, v. 22, n. 2, p. 119-131, 2001.

MAIA, Agaciel da Silva. A dinâmica do Senado brasileiro. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 38, n. 151, p. 279-281, jul./set. 2001.

MARANHAO, Jarbas. Evolução do controle orçamentário pelos parlamentares e órgãos técnicos: novas normas do controle parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 27, n. 105, p. 153-158, jan./mar. 1990.

MARIENHOFF, Miguel S. Responsabilidad del Estado por su actividad Legislativa. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 68, 1983.

MARINHO, Josaphat. Crise e perspectivas do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 79, 1983.

_____. Grupos de pressão na sociedade. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, p. 16-20, 1993.

_____. Parlamento, política e cultura. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 121, 1994.

MARONGIU, Antonio. Parlamenti e Governi nella Storia Costituzionale Italiana. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 1, 1952.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Consolidação da legislação federal. *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, v. 8, n. 16, p. 86-97, set. 1998.

_____. Consolidação e redação das leis; a Lei Complementar n. 95/98 e Decreto n. 2.954/99, aplicação a Lei n. 9.756/98 sobre processamento de recursos nos Tribunais. *LTr: Revista legislação do trabalho*, São Paulo, v. 63, n. 3, p. 297-299, mar. 1999.

_____. O ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Virtual*, n. 3, p. 1, jul. 1999.

MATTARELLA, Sergio. Il Bicameralismo. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 4, 1983.

MEDAUAR, Odete. Controle parlamentar da administração. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 27, n. 107, p. 111-130, jul./set. 1990.

MENDES, Gilmar Ferreira. O Poder Executivo e o Poder Legislativo no controle de constitucionalidade. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 34, n. 134, p. 11-39, abr./jun. 1997

_____. Questões fundamentais de técnica legislativa. *Ajuris: Revista da Associação dos Juizes do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 18, n. 53, p. 114-38, nov. 1991.

MENEZES, Antônio Carlos Caetano de. A difícil linguagem dos textos legais. *Revista Jurídica da Universidade de Franca*, Franca, v. 7, n. 12, p. 28-31, 2004.

MIGNEMI, Giuseppina. Sull'inesistenza dell'eccesso di potere legislativo. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, v. 1, p. 167-186, 1995.

MIRANDA, Jorge. Os actos legislativos no direito constitucional português. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 28, n. 110, p. 31-50, abr./jun. 1991.

_____. O actual sistema português de actos legislativos. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 2, p. 7-27, out./dez. 1991.

MIRANDA, Pontes de. A Presidência do Congresso Nacional na Constituição de 1967. *Revista de Direito Público*, São Paulo, 1.

MORAES, Antão de. A má redação das nossas leis. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, n. 762, p. 776-783, abr. 1999.

MORAIS, Carlos Blanco de. A forma jurídica do acto de transposição de directivas Comunitárias. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 21, p. 41-91, jan./mar. 1998.

_____. *Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Verbo, 2007.

_____. Novas políticas públicas no domínio da legislação: um comentário ao programa “legislar melhor”. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 44, p. 31-62, out./dez. 2006.

_____. Problemas relativas à rectificação de actos legislativos dos órgãos de soberania. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 11, p. 35-63, out./dez. 1994.

MORAND, Charles-Albert. Para uma metodologia da comunicação legislativa. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 11, p. 19-34, out./dez. 1994.

MORINEAU, Marta. Iniciativa y formación de las leyes. *Cuestiones Constitucionales*, México, n. 5, p. 277-304, jul./dic. 2001.

MUELLER, Carlos Pereira Bernardo. Uma teoria da preponderância do Poder Executivo: o sistema de comissões no Legislativo brasileiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 43, jun. 2000.

MUKAI, Toshio. A reiteração excessiva de medidas provisórias usurpa funções próprias do Poder Legislativo. *BLA: Boletim Legislativo*, Rio de Janeiro, v. 31, n. 38, p.1230-1231, nov. 1997.

NOCILLA, Damiano. Autonomia, cordenamento e leale collaborazione tra i due rami di un Parlamento bicamerale. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 4, p. 935-981, 1998.

NOGUEIRA, Rubem. Processo Legislativo: mudanças necessárias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 89, 1986.

NOGUEIRA, Ruy Barbosa. O Congresso e o ápice da crise constitucional tributária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 81, 1984.

PAGANO, Rodolfo. Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 18, p. 23-63, jan./mar. 1997.

PASQUINO, Pasquale. La costituzionalizzazione dei referendum a Weimar e a Roma. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 4, p. 919-934, 1998.

PAUPÉRIO, A. Machado. Relações entre os Poderes Legislativo e Executivo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 67, 1980.

PEIXOTO, João Paulo M; LIMA, Nelia Pamplona C. O controle dos recursos públicos e a função política do legislativo: aspectos da experiência internacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 141, p. 181-199, jan./mar. 1999.

PEMÁN GAVIN, Juan. Refundición y técnica legislativa, apunte crítico sobre el texto refundido de Cataluña en materia urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Madrid, v. 34, n. 180, p. 35-82, sept./oct. 2000.

PETRICONE, Francesco. Il comitato per la legislazione nel nuovo regolamento della camera. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 3, p. 705-734, 1998.

PIERRE, Michel. Note sur la navette parlementaire et l'équilibre des pouvoirs constitutionnels. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et al'Etranger*, Paris, n. 6, 1982.

PITRUZZELLA, Giovanni. Il coordinamento delle iniziative legislative di spesa del governo. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 4, 1988.

PONTIER, Jean-Marie. Les intergroupes parlementaires. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et al'Etranger*, Paris, n. 5, 1981.

PRATES, Terezinha Matilde Licks. Método legislativo, uma nova disciplina? *Revista do Ministério Público do Trabalho*, Brasília, v. 3, n. 6, p. 61-63, set. 1993.

PRISCO, Salvatore. Sui regolamenti parlamentari come “Atti Aventi Forza di Legge”. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 2, 1980.

QUINTY, Daniele; JOLY, Gilles. Le rôle des Parlements Européen et Nationaux dans la fonction législation. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et al'Etranger*, Paris, n. 2, p. 393-435, mar./avr. 1991.

RAMOS, J. Saulo. Poder Legislativo no Brasil contemporâneo. *Cadernos de Direito Constitucional e Ciência Política*, São Paulo, v. 5, n. 18, p. 15-16, jan./mar. 1997.

RAVAZ, Bruno. Faut-il allonger la durée des sessions parlementaires? *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a l'Etranger*, Paris, n. 5, p.1441-1456, sept./oct. 1994.

REALE, Miguel; MARTINS, Ives Gandra da Silva. Inconstitucionalidade do decreto nº 4489 de 28/11/2002 por macular o processo legislativo plasmado na Lei Suprema e infringir direitos fundamentais do cidadão: opinião legal. *Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos*, Bauru, n. 37, p. 279-301, maio./ago. 2003.

REIS, Henoch. O Poder Legislativo na atual Constituição: delegação de poderes. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 5.

REVISTA de Direito da Procuradoria-Geral do Estado da Guanabara, v. 21, 1969.

ROCHA, Manuel Antonio C. Lopes. Elaboração do texto legislativo. *Boletim do Ministério da Justiça*, Lisboa, n. 382, p. 45-115, jan. 1989.

_____. A função de garantia da lei penal e a técnica legislativa. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 6, p. 25-43, jan./mar. 1993.

ROCHA, Maria Elizabeth Guimarães Teixeira. Limitação dos mandatos legislativo: uma nova versão do contrato social. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 36, n. 142, p. 191-205, abr./jun. 1999.

ROSA, Patrícia Silveira da. O estudo de impacto ambiental a luz do anteprojeto de Consolidação das Leis ao meio ambiente. *Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul*, Porto Alegre, v. 1, n. 27, p. 223-227, 1992.

ROSSI, Guido. La legge sulla tutela del risparmio e il degrado della tecnica legislativa. *Rivista delle Società*, Milano, v. 51, n. 1, p. 1-23, gen./feb. 2006.

RUIZ ROBLEDO, Agustin. La delegación legislativa en las Comisiones parlamentarias. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, v. 15, n. 43, p. 73-111, ene./abr. 1995

RUSH, Michael. Making better law: a review of the hansard society commission on the legislative process. *Statute Law Review*, n. 2, 1993.

RUSSOMANO, Rosah. Imunidades parlamentares. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 81, 1984.

SAMPAIO, Nelson de Souza. Prerrogativas do Poder Legislativo. *Revista de Direito Público*, São Paulo, n. 68, 1983.

SANCHES, Osvaldo Maldonado. A atuação do Poder Legislativo no orçamento: problemas e imperativos de um novo modelo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 138, p. 5-23, abr./jun. 1998.

_____. A participação do Poder Legislativo na análise e aprovação do orçamento. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p. 59-77, jul./set. 1996.

SANDULLI, Aldo M. Legge, forza di legge, vlore di leggi. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, anno 7, n. 2, 1957.

SANTOS, Gustavo Ferreira. Excesso de poder no exercício da função legislativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 35, n. 140, p.283-294, out./dez. 1998.

SANTOS, João Diogo Urias dos. Processo Legislativo: Lei Orgânica Municipal. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 2, 1993.

SARAIVA, Paulo Lopo. A função judicante do Poder Legislativo no Brasil. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 32, n. 127, p.43-48, jul./set. 1995.

SATYRO, Ernani. Comissões Parlamentares de Inquérito: seus limites jurídicos e políticos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 79, 1983.

SAUVIGNON, Édouard. La promulgation des lois: réflexions sur la jurisprudence. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'E'tranger*, Paris, n. 4, 1981.

SCAGLIARINI, Simone. Il presidente e la tecnica legislativa. *Diritto Pubblico*, Bologna, v. 11, n. 1, p. 265-290. gen./apr. 2005.

SERMET, Laurent. La réforme du règlement de l'Assemblée Nationale adoptée le 26 janvier 1994. *Revue Francaise de Droit Constitutionnel*, Paris, n. 20, p. 713-747, 1994.

SICA, Vincenzo. L'attività Politica nella Costituzione Italiana. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, anno 7, n. 4, 1957.

SILVA, Filipe Fraústo da. Proliferação legislativa: que hipóteses de superação?. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 7, p. 83-95, abr./jun. 1993.

SILVA, Jose Manoel da. Leis mal redigidas, Leis sem finalidade. *LTr: legislação do trabalho. Suplemento tributário*, São Paulo, v. 30, n. 29, p. 175-178, 1994.

SOARES, Orlando. Origens das organizações partidárias e os partidos políticos brasileiros. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 26, n. 103, p. 163-190, jul./set. 1989.

SOARES, Rosinethe Monteiro. Legislativo brasileiro na Nova República. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, 86, 1985.

SOARES, Rosinethe Monteiro. Liderança parlamentar. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 30, n. 118, p. 333-348, abr./jun. 1993.

_____. Poder Legislativo e conjuntura nacional. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 79, n. 83, 1983.

_____. A prática da elaboração legislativa. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 29, n. 114, p. 41-58, abr./jun. 1992.

SOUSA, Marcelo Rebelo de. A lei no Estado contemporâneo. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 11, p. 5-8, out./dez. 1994.

SOUZA, Artur de Brito Gueiros. O Estado contemporâneo frente ao princípio da indelegalidade legislativa. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 13, p. 193-202, 1996.

SUIAMA, Sergio Gardenghi. A crise do Poder Legislativo no Estado contemporâneo: análise dos projetos e pareceres da Assembléia Legislativa de São Paulo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 131, p.197-208, jul./set. 1996.

TACITO, Caio. Desvio de Poder Legislativo. *Revista Trimestral de Direito Público*, São Paulo, n. 1, p. 62-68, 1993.

TAVARES, Iris Eliete Teixeira Neves de Pinho. A legitimação do parlamento para a função fiscal. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 32, n. 126, p. 245-248, abr./jun. 1995

TEMER, Michel; COMPARATO, Fabio Konder. Estrutura do poder. *Revista de Direito Publico*, São Paulo, v. 23, n. 95, p. 200-118, jul./set. 1990.

TEPEDINO, Gustavo. Tecniche legislative ed interpretative nell'armonizzazione del diritto privato comunitario: l'esperienza del Mercosul. *Anuário Direito e Globalização*, Rio de Janeiro, n. 1, p. 263-276,1999.

TERNEYRE, Philippe. La procédure législative ordinaire dans la jurisprudence du Conseil Constitutionnel. *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et a L'E'tranger*, Paris, n. 3, maio/jun. 1985.

THIREAU, Jean-Louis. Aux sources de la modernité juridique. *Droits: Revue Française de Theorie de Philosophie et de Culture Juridique*, Paris, n. 40, p. 157-161, 2004.

TOLEDO, Gastão Alves de. Lei Delegada. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 29, n. 113, p. 269-274, jan./mar. 1992.

TORRES MURO, Ignacio. El control jurisdiccional de los actos parlamentarios en Inglaterra. *Revista Española de Derecho Constitucional*, Madrid, v. 15, n. 43, p. 51-71, ene./abr. 1995.

TUCCARI, Emanuele. La attuazione legislativa. *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Milano, n. 2, 1982.

VALENTE, Manoel Adam Lacayo. Cláusula de convalidação em medidas provisórias. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 33, n. 130, p. 35-47, abr./jun. 1996.

VARGAS, Ana; FRAGA, Ana. Da qualidade da legislação ou de como pode o legislador ser um fora-da-lei. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 27, p. 31-71, jan./mar, 2000.

VELLOSO, Carlos Mário da Silva. Delegação legislativa: a legislação por associações. *Revista de Direito Público*, São Paulo, v. 22, n. 90, p. 179-188, abr./jun. 1989.

VELOSO, José António. Notas para a reforma do processo legislativo. *Direito e Justiça: Revista da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa*, Lisboa, v. 16, n. 2, p. 137-186, 2002.

_____. Sugestões sobre consolidação e compilação. *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, v. 1, n. 30/31, p. 117-133, jan./jun. 2002.

VILLELA, João Baptista. Da Consolidação das Leis Civis à teoria das consolidações: problemas histórico-dogmáticos. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, ano 23, n. 89, jan./mar. 1986.

WEINERT, Iduna E. Prerrogativas do Poder Legislativo. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 18, n. 69, p. 55-80, jan./mar. 1981.

DOCUMENTOS ELETRÔNICOS

(principais documentos oficiais e artigos publicados)

ACQUIS communautaire. Disponível em:
<http://en.wikipedia.org/wiki/Acquis_communautaire>.

ACTS & Statutory Instruments: volume of UK legislation 1950 to 2007. Disponível em: <www.parliament.uk/commons/lib/research/notes/snsg-02911.pdf>.

ALMEIDA, Marta Tavares de. A contribuição da legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas. In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA - QUALIDADE DA LEI E DESENVOLVIMENTO, 11 set 2007, Belo Horizonte, p. 2. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/imagens/Marta_Tavares.pdf>.

BORCHARDT, Klaus-Dieter. *L'ABC du Droit Communautaire*. Luxembourg: Office des Publications Officielles des Communautés Européennes, 1991. p. 25. Disponível em: <http://ec.europa.eu/publications/booklets/eu_documentation/02/txt_fr.pdf>. Versão em francês.

THE CABINET OFFICE. *Guide to Legislative Procedures*. Disponível em: <http://www.cabinetoffice.gov.uk/secretariats/economic_and_domestic/legislative_programme/guide_html/consolidation_bills.aspx>.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Disponível em: <www.camara.gov.br>.

CASTRO, Alexandre Vilela J. Legística e modelos de avaliação legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte. *Assembléia Legislativa do estado de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/pdf/Legística%20e%20modelos%20de%20avaliação%20legislativa.pdf>>.

CHAGAS, Marcos. Devolução da MP das Filantrópicas não é retaliação ao governo, afirma Garibaldi. *Agencia Brasil*, 21 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.agenciabrasil.gov.br/noticias/2008/11/21/materia.2008-11-21.8113113331/view>>. Acesso em: 26 fev. 2009.

COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS. COM (2005) 518. *Comunicação sobre avaliação dos custos administrativos derivados da legislação.* Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0518:FIN:PT:HTML>>.

_____. Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu. Bruxelas, 16.3.2005. COM (2005)97. *Legislar melhor para o crescimento e o emprego na União Europeia.* Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0097:FIN:PT:PDF>>.

_____. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Comitê das Regiões. COM (2005) 535. *Comunicação sobre estratégia de simplificação do quadro regulamentar.* Disponível em: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0535:FIN:PT:HTML>>.

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES. COMMUNICATION FROM THE COMMISSION. Economic reforms and competitiveness: key messages from the European. Competitiveness Report 2006. COM(2006)697 final. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/com/2006/com2006_0697en01.pdf>.

CONGRESSO brasileiro é o que mais pesa no bolso da população na comparação com os Parlamentos de onze países. *Transparência Brasil.* Disponível em: <<http://www.transparencia.org.br/docs/parlamentos.pdf>>.

CONSELHO EUROPEU DE COPENHAGA. 21-22 DE JUNHO DE 1993. *Conclusões da Presidência.* Disponível em: <www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/pt/ec/72926.pdf>.

EUROPEAN COMMISSION. Disponível em: <<http://europa.eu.int/comm/dg15/en/update/general/camb.htm>>.

EUROPEAN COMMISSION BETTER REGULATION. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index_en.htm>.

_____. SEC (2005)791. *Impact Assessment Guidelines*, 15 June 2005. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/impact/docs/key_docs/sec_2005_0791_en.pdf>.

GRUPO de Estudos e Pesquisa em Teoria da Legislação. Disponível em: <www.direito.ufmg.br/legistica>.

GRUPO de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL). Disponível em: <www.camara.gov.br/comissoes/temporarias53/grupos/gtcl>.

A GUIDE to legislation and Legislative Process in British Columbia. Guide to Preparing Drafting Instructions. Prepared by Office of Legislative Counsel. Province of British Columbia. Disponível em: <<http://www.ag.gov.bc.ca/public/legalservices/guide/DraftingInstructions.pdf>>.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF LEGISLATION. Disponível em: <www.ial-online.org>.

JOHNSON, Charles W. *How our laws are made*. Washington, U.S. Government Printing Office, 2003. Disponível em: <<http://www.senate.gov/reference/resources/pdf/howourlawsaremade.pdf>>.

JUST how big is the *acquis communautaire*? *Openeurope*. Disponível em: <<http://www.openeurope.org.uk/research/acquis.pdf>>.

LASVIGNES, Serge. Sécurité juridique et qualité de la réglementation: quelques considérations pratiques. *Cahiers du Conseil Constitutionnel*, n. 11, 2001. Disponível em: <<http://www.conseil-constitutionnel.fr/cahiers/cc11/17.htm>>.

LAW COMMISSION. Reforming the law. *A Guide to Recruitment*, p. 4. Disponível em: <www.lawcom.gov.uk>.

LEGIFRANCE: le service public de l'accès au droit. *A propos du droit*. Disponível em: <www.legifrance.gouv.fr/html/aproposdroit/aproposdroit.htm#e1>.

LEGÍSTICA. O que é legística, p. 1. *Assembléia Legislativa de Minas Gerais*. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/imagens/legistica.pdf>>.

LIMA, João Alberto de Oliveira. *Modelo genérico de relacionamentos na organização da informação legislativa e jurídica*. Tese (Doutorado em Ciência da Informação) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Disponível em:

<http://bdttd.bce.unb.br/tedesimplificado/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=3360>.

MANDELKERN GROUP ON BETTER REGULATION FINAL REPORT. 13 Nov. 2001. Disponível em: <http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/documents/mandelkern_report.pdf>.

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Virtual*, v. 1, n. 3, jul. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm>.

McKINNEY, Richard J. *Basic overview on how federal laws are published, organized and cited*. FLICC - Program on Federal Legislative Research, Jan. 2006. Law Librarians' Society of Washington, D.C. - American Association of Law Libraries. Disponível em: <<http://www.llsdc.org/sourcebook/statutes-code.htm>>.

_____. *United States Code: historical outline and explanatory notes*. Law Librarians' Society Program, set. 2005. Law Librarians' Society of Washington, D.C. - American Association of Law Libraries. Disponível em: <<http://www.llsdc.orgt/sourcebook/statutes-code.htm>>.

_____. *United States Code: list of positive law with enacting cites and location to revision notes*. Law Librarians' Society of Washington, D.C. - American Association of Law Libraries. Disponível em: <<http://www.llsdc.org/sourcebook/docs/usc-pos-law-tittles.pdf>>.

_____. *Unraveling the mysteries of the U.S. Code*. Program at the Special Libraries Association Annual Conference, June 3-6, 2007, Denver, Colorado. Disponível em: <www.llsdc.org/sourcebook/statutes-code.htm>.

MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da legislação e controle da constitucionalidade. *Revista Jurídica Virtual*, Brasília, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm>.

MERCATALI, Pietro (a cura di). *Dodici anni di legimática. Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica (ITTIG). Consiglio Nazionale delle Ricerche*, Firenze, jun. 2004. Disponível em: <<http://www.ittig.cnr.it/Ricerca/Testi/mercatali2004.pdf>>.

OCDE. Cutting Red Tape: National Strategies. *Policy Brief*, Jan. 2007. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/10/26/39609018.pdf>>.

OFFICE OF THE LAW REVISION COUNSEL UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. *Positive Law Codification in the United States Code*. Disponível em: <<http://uscode.house.gov>>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT – OECD. *Regulatory Impact Analysis. Best Practices in OECD Countries*. Regulatory Governance Initiative in South East Europe. Sofia, Bulgaria 23 January 2003. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/28/39/2493784.pdf>>.

_____. *Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation*. (Adopted on 9 March 1995) Disponível em: <[http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/\\$FILE/PME5205.PDF](http://www.oecd.org/olis/1995doc.nsf/LinkTo/NT000009E6/$FILE/PME5205.PDF)>.

_____. *The 1997 OECD Report to Ministers* (which set up a comprehensive plan for action on Regulatory Reform). Synthesis. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/17/25/2391768.pdf>>.

_____. *The 2005 OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance*. Disponível em: <<http://www.oecd.org/dataoecd/24/6/34976533.pdf>>.

RELATÓRIO DA COMISSÃO PARA A SIMPLIFICAÇÃO LEGISLATIVA. Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, 2002. v. 2. [também publicado em *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 30/31, jan./jun. 2002].

RELATÓRIO MANDELKERN - Melhoria da Qualidade Legislativa. Lisboa: Ministério da Reforma do Estado e da Administração Pública, 2002. v. 1.

[também publicado em *Legislação: cadernos de ciência de legislação*, INA, Oeiras, Lisboa, n. 29, out./dez. 2000].

ROCHA, Zélio Maia da. Supremo legisla como manda a Constituição. p. 1. *Consultor Jurídico*, Disponível em: <http://www.conjur.com.br/2009jan13/editar_sumula_nepotismo_supremo_legisla_manda_constituicao?pagina=3>.

SISCON. Disponível em: <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Consolidacao/Rel_8.htm>.

SOARES, Fabiana de Menezes; BARROS, Louise Menegaz; FARAJ, Natália de Assis. Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa. *Senatus*, Brasília, v. 6, n. 2, p. 18-32, out. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/141095>>.

TSEBELIS, George. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e pluripartidarismo. *Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais – ANPOCS*. Disponível em: <http://www.anpocs.org.br/portal/publicacoes/rbcs_00_34/rbcs34_06.htm>.

VOERMANS, Wim J. M. The quality of EU legislation: what kind of problem, by what a kind of standards? (Sept. 2008). *Working Paper Series*. Disponível em: <http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1272620>.

_____; MOLL, Chris; FLORIJN, Nico; LOCHEM, Peter van. Codification and consolidation in the European Union: a means to Untie red tape. *Statute Law Review*, v. 29, n. 2, p. 65-81, 2008.

WIKIMEDIA. Disponível em: <www.wikimedia.org>.

RESUMO

O fenômeno da inflação legislativa é bastante debatido nos ambientes acadêmicos e políticos do mundo todo. Ao mesmo tempo em que as leis se multiplicam de forma cada vez mais acelerada para atender as demandas de um ambiente social de constantes mudanças, as fórmulas tradicionais do processo legislativo vêm se mostrando incapazes de garantir, ao mesmo tempo, a aceleração da produção das leis, com um controle rigoroso de sua qualidade. Pior do que isso, a multiplicação de leis esparsas, pontuais e de má qualidade, sem o necessário zelo integrativo, leva ao congestionamento dos ordenamentos jurídicos, com graves conseqüências para as sociedades. Aliando-se o excesso de leis (muitas das quais desnecessárias) às deficiências redacionais (ambigüidades, falta de clareza) e problemas de sistematização (sobreposição confusa de diplomas legais avulsos), o esforço das pessoas e das empresas para compreender e cumprir a lei é fator intimidador do desenvolvimento. Mais grave ainda: um sistema legal confuso, além de gerar insegurança jurídica e falta de certeza sobre a efetividade do amontoado normativo, contraria fundamentos da democracia, na medida em que prejudica a acessibilidade do Direito e a compreensão do cidadão comum quanto à objetiva dimensão dos mandamentos jurídicos. Como reação a esse quadro de *crise da lei*, nas últimas décadas, algumas técnicas de organização legislativa vêm sendo desenvolvidas e empregadas. Os estudos aqui expostos procuraram identificá-las, mais especificamente no que se relaciona ao saneamento da legislação vigente pelo método da consolidação das leis, com o objetivo de contribuir para o debate, necessário e urgente, sobre a organização legislativa na realidade brasileira.

Palavras-chave: Consolidação Legislativa

ABSTRACT

Legislative inflation is a highly debated phenomenon in worldwide political and academic circles. While statutes multiply ever more rapidly in order to meet the demands of a constantly changing social environment, the traditional formulas of the legislative process have shown themselves incapable of ensuring, at the same time, the acceleration of legislative production and rigorous quality control. Even worse, the multiplication of sparse, specific and bad quality legislation, without due integrative care, leads to the congestion of legal systems, with grave consequences for society.

With this excess of legislation, much of it unnecessary, combined with language deficiencies (ambiguity, lack of clarity) and systematization issues (confusing superposition of sparse legislative acts), the effort of people and companies to understand and comply with the law becomes an inhibiting factor to development. Worse still, a confusing legal system, besides generating legal uncertainty and lack of clarity as to the effectiveness of this legislative jumble, violates some foundations of democracy, since it hinders the Law's accessibility, and the common citizen's comprehension of the legal commands. As a reaction to this *scenario* of Crisis of the Law, some techniques of legislative organization have been developed and employed over the last few decades. The studies developed herein aim at identifying them, more specifically in what concerns the fixing of existing legislation through the method of legal consolidation, with the goal of contributing to the urgent and necessary debate about legislative organization in the Brazilian context.

RÉSUMÉ

Le phénomène de l'inflation législative est assez discuté dans les environnements académiques et politiques du monde entier. En même temps que les lois se multiplient de façon chaque fois plus accélérée pour répondre aux besoins d'un environnement social subissant des changements constants, les formules traditionnelles du processus législatif se montrent incapables d'assurer en même temps l'accélération de la production des lois, avec un contrôle rigoureux de leur qualité. Pire que ça, la multiplication de lois éparses, ponctuelles et de mauvaise qualité, sans le soin d'intégration nécessaire, mène à la congestion des ordonnances juridiques, avec des sérieuses conséquences pour les sociétés. Alliant l'excès des lois (plusieurs desquelles non nécessaires) avec les déficiences des rédactions (ambiguïté, manque de clarté) et des problèmes de systématisation (juxtaposition confuse de lois isolées), l'effort des personnes et des entreprises pour comprendre et obéir la loi est un facteur qui entrave le développement. Plus grave encore, un système légal confus, en plus de générer le manque de sécurité juridique et le manque de clarté sur l'efficacité de l'ensemble des normes, est contraire aux fondements de la démocratie, dans la mesure où il empêche l'accessibilité du Droit et la compréhension par le citoyen commun de la dimension objective des ordonnances juridiques. Comme réaction à ce cadre de crise de la loi, au cours de ces dernières décennies, quelques techniques d'organisation législatives ont été développées et employées. Les études ici développées ont essayé de les identifier, plus spécifiquement ce qui concerne la rationalisation de la législation en vigueur par la méthode de la refonte des lois, avec le but de contribuer au débat, nécessaire et urgent, sur l'organisation législative de la réalité brésilienne.