A INFLAÇÃO LEGISLATIVA A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Márcio Alves da Silva Matheus Passos Silva

Copyright © 2014 Márcio Alves da Silva

Todos os direitos reservados. Nenhuma parte deste livro pode ser copiada ou reproduzida sob quaisquer meios existentes sem autorização por escrito dos editores e/ou dos autores.

S586a

Silva, Matheus Passos (coord.).

A inflação legislativa a partir da Constituição Federal de 1988 [recurso eletrônico] / Márcio Alves da Silva, Matheus Passos Silva (coord.). Brasília: Vestnik, 2014.

Recurso digital.

Inclui bibliografia.

Formato: ePub

Requisitos do sistema: multiplataforma

ISBN: 9788567636122

Modo de acesso: World Wide Web

1. Direito. 2. Poder Legislativo. 3. Inflação Legislativa. 4. Constituição Federal.

I. Título.

Todos os direitos reservados, no Brasil, por

Editora Vestnik

CNB 13 Lote 9/10 Apto. 304 – Taguatinga

72115-135 – Brasília – DF

Tel.: (61) 3201-6437

Email: contato@editoravestnik.com

Sobre os autores

Márcio Alves da Silva é graduado em Direito pela Faculdade Projeção (Brasília/DF) e técnico legislativo da área de apoio do processo legislativo do Senado Federal, desde janeiro de 2010.

Matheus Passos Silva é bacharel e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília. É professor da Faculdade Projeção (Distrito Federal) nas Unidades Taguatinga, Sobradinho e Guará. Nesta Instituição ministra as disciplinas de Ciência Política e Teoria Geral do Estado, Filosofia Geral e Jurídica, Direito Eleitoral, Direito Constitucional, Trabalho de Conclusão de Curso 1 e Metodologia de Pesquisa e Trabalho de Conclusão de Curso 2 (Orientação de Trabalho de Conclusão de Curso). Faz parte do Núcleo Docente Estruturante do curso de Direito e do Colegiado do curso de Direito, ambos da Unidade Taguatinga. Faz parte do Núcleo Docente Estruturante do curso de Direito da Unidade Sobradinho. Também na Faculdade Projeção é responsável pelo *Núcleo de Pesquisa e Produção Científica da* Escola de Ciências Jurídicas e Sociais, coordenando todas as pesquisas científicas e todos os trabalhos de conclusão de curso realizados pelos discentes dos cursos de Direito e de Serviço Social em todas as Unidades desta IES. Atua na área de Ciência Política, com ênfase em "Estrutura e Transformação do Estado" e em "Democracia". Na área de Direito Constitucional, ênfase é dada à efetivação dos direitos e garantias fundamentais. Também é atuante na área do Direito Eleitoral, buscando analisar questões relacionadas à representatividade e à efetivação da democracia. Atua também na área de Filosofia Geral e Jurídica, com ênfase no tema "Justiça". Na área de História, estuda o tema "Nações e nacionalismo". Trabalha ainda na área de pesquisa científica, orientando Trabalhos de Conclusão de Curso nas áreas de Direito Constitucional, de Direito Eleitoral e de Filosofia do Direito. Mais informações sobre este autor podem ser encontradas nos links abaixo:

- Página no Facebook: http://www.facebook.com/profmatheus
- Canal no Youtube: http://www.youtube.com/profmatheuspassos
- Blog do Prof. Matheus Passos: http://profmatheus.com
- Twitter: http://www.twitter.com/profmatheus
- Currículo Lattes: http://lattes.cnpq.br/4314733713823595

Sobre o Projeto "Jovens Juristas"

Venho trabalhando como coordenador de trabalhos de conclusão de curso (TCC) do curso de Direito da Faculdade Projeção (Brasília/DF) desde janeiro de 2010. Neste período um dos meus principais objetivos foi incutir nos alunos a ideia de que um TCC não pode (nem deve) ser visto apenas como "mais um trabalho acadêmico": o trabalho faz parte de um processo de aprendizado e, como tal, deve ser visto como o ápice de uma graduação em nível superior. Desta maneira, a proposta foi a de transformar os TCCs, cada vez mais, em verdadeiros projetos de pesquisa acadêmica, ainda que com âmbito limitado devido à sua própria natureza — muitas vezes um TCC é o primeiro trabalho acadêmico-científico realizado pelo aluno.

É neste contexto que se insere o Projeto "Jovens Juristas". O objetivo do projeto não é outro senão o de identificar, dentre os inúmeros trabalhos de conclusão de curso que são apresentados semestralmente pelos alunos, aqueles que mais se destacam, seja do ponto de vista da inovação e/ou originalidade trazida pelo aluno ou ainda sob o ponto de vista da análise prática da realidade por meio de uma pesquisa de campo, de maneira que tais trabalhos possam ser publicados como livro em formato digital - o conhecido *eBook*. Todos os trabalhos publicados passaram pelo crivo de uma Banca Examinadora composta pelo professororientador e por pelo menos mais dois professores-examinadores. O projeto se iniciou em janeiro de 2014 e os livros já publicados podem ser obtidos por meio do site http://profmatheus.com/livros.

Este livro, intitulado *A inflação legislativa a partir da Constituição Federal de 1988*, tem por objetivo apresentar os principais argumentos que justificam a proliferação de leis no Brasil no período de 1988 a 2014. Parte-se do argumento de que nosso país, por seguir a estrutura conhecida por *civil law* - a qual pressupõe a existência de uma lei criada pelo Estado para que haja sua efetividade -, favorece o *fetiche da legalidade*, que seria a ideia de que para que determinado problema seja resolvido "basta a edição de uma lei". Pela análise feita chegou-se à conclusão de que há literalmente milhões de leis no Brasil, muitas delas sem nenhum efeito prático - daí a inflação legislativa do título -, e ao final apontam-se breves sugestões para a solução do problema, notadamente por meio da consolidação legislativa.

O objetivo do livro, logicamente, não é o de esgotar o assunto; ao contrário, tem-se como objetivo estimular a realização de mais pesquisas deste tipo no âmbito jurídico, notadamente na área do Direito Constitucional, de maneira que se possa sair da *rotina* de trabalhos de conclusão de curso que são geralmente vistos pelos alunos como um *mero* "pré-requisito" para sua aprovação em uma disciplina. Espera-se que o

Projeto "Jovens Juristas" incentive novos pesquisadores na área do Direito, além de fazer com que os autores participantes possam, já no início de sua vida acadêmica, ter em seu currículo uma publicação que eventualmente poderá ser continuada no âmbito de uma pós-graduação ou de um mestrado.

O texto apresentado a seguir é o original conforme defendido pelo aluno Márcio Alves da Silva perante Banca Examinadora no ano de 2014, já com as devidas correções sugeridas pela Banca. Espero que a leitura seja agradável e que o texto possa enriquecer seus conhecimentos a respeito de tema que considero de fundamental importância para o entendimento do processo legislativo brasileiro.

Matheus Passos Silva

Coordenador do projeto

Agosto de 2014

Resumo

Este trabalho trata do excessivo número de leis hoje vigentes, o que se convencionou chamar de inflação legislativa, da crise que acomete o Poder Legislativo pátrio e do instituto da consolidação de leis, mecanismo proposto ao saneamento dessa situação jurídico-normativa. Teve, ainda, como objetivo examinar o cenário normativo brasileiro, a partir do sistema jurídico por ele adotado, o Romano-Germânico, o qual constituiu terreno fértil para o excessivo número de leis hoje vigentes, a fim de constatar o contexto de inchaço legislativo, e, diante de tal panorama, analisar a eficácia da consolidação de textos legais. A metodologia utilizada foi a monografia. Os resultados obtidos apontam para a eficácia da consolidação como instrumento racionalizador da legislação vigente, concluindo-se, pois, pela sua segura adoção como meio atenuador do problema que se formou.

Palavras-chave: Sistema Romano-Germânico; *civil law*; inflação legislativa; Poder Legislativo; consolidação legislativa.

Introdução

O presente trabalho destina-se a realizar um acurado exame do panorama jurídiconormativo brasileiro desde a promulgação da Constituição Federal de 1988, atendo-se mais especificamente ao problema da excessiva quantidade de normas produzidas pelo Poder Legislativo. Diz-se que a atividade legiferante, que impende tipicamente a esse Poder, encontra-se sem controle, ostentando notadamente diretrizes levianas, imediatistas e clientelistas, apenas para referir alguns de seus vícios.

O problema de maior gravidade que orbita o mote do excesso legislativo está atrelado à perspectiva, à cosmovisão acerca do conceito tradicional e os fins de um diploma legislativo. Vê-se que hodiernamente quer-se despir a lei de seu conteúdo geral, abstrato, incidente sobre uma gama de situações concretas, revestindo-a com o manto de instrumento para que o Estado imiscua-se e intervenha no curso dos fatos. Igualmente, atribui-se à lei o mister de instrumento de ação rápida por parte do Estado, resultando num verdadeiro "curandeirismo legislativo", expressão referida por Arthur Pereira de Castilho Neto, citado por Gabriel Dezen Júnior (2003, p. 42). Nessa mesma linha, enunciou Seabra Fagundes, também citado por Dezen Júnior (2003, p. 40) ao prelecionar que "a multiplicidade das leis é uma suposição ingênua, ou mesmo primária, de que os problemas da coletividade se resolvem com um simples mudar de textos normativos".

Dessa forma pretende-se, em forma de monografia, a partir da análise do direito positivo, bem assim a partir da construção doutrinária de juristas nacionais, investigar as origens daquilo que atualmente se vê à guisa de nímia produção normativa e, assim, aduzir possíveis soluções a essa questão que, paulatinamente, se agiganta e se alastra sobrecarregando o arcabouço jurídico pátrio e suscitando não poucas dificuldades para os cidadãos e, inclusive para o próprios operadores do direito.

Em primeiro lugar, perlustrar-se-á as raízes do direito brasileiro e seu sufrágio pelo *civil law* — sistema romano-germânico, o qual privilegia como fonte primária do direito a lei, em prejuízo da jurisprudência e dos costumes, que figuram como fonte secundária do direito. Tal sistema contribui em larga medida para a difusão da consciência legislativa existente modernamente no país.

Em segundo lugar, discorrer-se-á sobre o ocaso do Poder Legislativo, o qual, ao enxergar a lei como solução, escoou sua carga semântica, de teor abstrato, genérico e, porque não dizer cogente, bem assim, frente à sua incapacidade nomogenética, efetuou um deslocamento do centro de poder político, momento em que "o Governo passa a ser o centro de impulso e decisão política" (LASSALE, 1974:58).

Em terceiro lugar, será abordado o instituto da consolidação de leis, que não implica em inovação legislativa. Antes, colima coligir legislação já elaborada em volume único. Trata-se meramente de uma reunião de textos preexistentes, sendo, portanto, uma atividade competente ao Poder Executivo, não Legislativo.

Em quarto e último lugar, tratar-se-á do trabalho concreto de consolidação legislativa que tem sido realizado no âmbito do Poder Legislativo, principalmente por intermédio de comissões especiais, pertencentes às Casas Legislativas, e com a destinação específica de levar a cabo esse mister.

1 Sistemas Jurídicos

Neste capítulo serão analisadas as fontes do Direito bem como os principais sistemas jurídicos existentes. Far-se-á um escorço sobre as raízes do direito brasileiro e seu sufrágio pelo *civil law* — Sistema Romano-Germânico, o qual privilegia como fonte primária do direito a lei em detrimento da jurisprudência e dos costumes, que figuram como fonte secundária do direito.

1.1 Fontes do direito

A compreensão da noção do modo como é concebida a própria regra de direito é de capital importância para que se possa perlustrar a tessitura jurídica de um dado Estado, erigida sob a influência de antecedentes de natureza histórica, filosófica, sociológica, econômica e política. Para tanto, urge divisar as origens da norma jurídica nesse Estado e, como decorrência lógica, o todo unitário que a colação destas compõe.

Daí advém a relevância do estudo das fontes do direito. Na acepção comum, "esta palavra provém do latim, *fons*, *fontis* e significa *nascente de água*" (NADER, 2010, p. 142). No âmbito jurídico, por sua vez, destaca Paulo Nader (2010, p. 142),

é empregada como metáfora, conforme observa Du Pasquier, pois "remontar à fonte de um rio é buscar o lugar de onde as suas águas saem da terra"; do mesmo modo, inquirir sobre a fonte de uma regra jurídica é buscar o ponto pelo qual sai das profundidades da vida social para aparecer na superfície do Direito.

Para Tércio Sampaio Ferraz Júnior (2007, p. 223, grifos no original):

A questão da consistência (antinomias) e da completude (lacunas) do ordenamento visto como sistema aponta para o *problema dos centros produtores* de normas e sua unidade ou pluralidade. Se, num sistema, podem surgir conflitos normativos, temos que admitir que as normas entram no sistema a partir de diferentes canais, que, com relativa independência, estabelecem suas prescrições. Se são admitidas lacunas, é porque se aceita que o sistema, a partir de um centro produtor unificado, não cobre o universo dos comportamentos, exigindo-se outros centros produtores. São essas suposições que estão por detrás das discussões em torno das chamadas *fontes do direito*.

Classicamente, as fontes do direito subdividem-se em *fontes formais* e *fontes materiais*. No entanto, há quem repute tal distinção como "fonte de grandes equívocos" (REALE, 2001), na medida em que julga serem as fontes materiais, por se aterem ao estudo filosófico e sociológico dos motivos éticos ou fatos econômicos que acondicionam o surgimento e as mutações das regras de direito, como situadas fora dos domínios da Ciência do Direito.

Não obstante as divergências, tem-se por *fontes materiais* aquelas que "dão conteúdo às normas jurídicas," (GUSMÃO, 2010, p. 102), a partir de fatos econômicos, fatos sociais, problemas demográficos, clima etc. Paulo Dourado de Gusmão (2010, p. 102) afirma que tais fontes:

São as constituídas por fenômenos sociais e por dados extraídos da realidade social, das tradições e dos ideais dominantes, com as quais o legislador, resolvendo questões que dele exigem solução, dá *conteúdo* ou *matéria* às regras jurídicas, isto é, às fontes formais do direito (lei, regulamento etc.).

Prossegue o aludido professor ao mencionar que "tais fontes se confundem com os *fatores sociais* do direito e, portanto, com a realidade histórico-social (GUSMÃO, 2010, p. 102)". Nesse mesmo diapasão, Paulo Nader pontifica que "é a sociedade, como centro de relações de vida, como sede de acontecimentos que envolvem o homem, quem fornece ao legislador os elementos necessários à formação dos estatutos jurídicos" (NADER, 2010, p. 142).

De outro lado, *fontes formais*, segundo o eminente catedrático supracitado, "são os meios de expressão do Direito, as formas pelas quais as normas jurídicas se exteriorizam, tornam-se conhecidas (NADER, 2010, p. 142)". Acrescenta Paulo Dourado de Gusmão que os referidos "meios ou formas (lei, costume, decreto etc.) pelos quais a matéria (econômica, moral, técnica etc.), que não é jurídica, mas que necessita de disciplina jurídica, transforma-se em jurídica" (GUSMÃO, 2010, p. 104).

Partindo do pressuposto das fontes materiais do direito, pode-se concluir que (REALE, 2001, p. 130-131. Grifos no original):

Toda fonte de direito implica uma *estrutura normativa de poder*, pois a gênese de qualquer regra de direito (nomogênese jurídica) só ocorre em virtude da interferência de um *centro de poder*, o qual, diante de um complexo de *fatos* e *valores*, opta por dada *solução normativa* com característica de objetividade.

É dizer, faz-se necessária a existência de um poder dotado de especificar o conteúdo normativo e exigir seu adimplemento.

O poder de criar o direito é premissa elementar para que um processo jurídico constitua fonte formal.

Em que consiste o poder de criar o ato de criação do Direito? — Criar o Direito significa introduzir no ordenamento jurídico novas normas jurídicas. Quais são os órgãos que possuem essa capacidade de criar regras de conduta social? — O elenco das fontes formais varia de acordo com os sistemas jurídicos e também em razão das diferentes fases históricas (NADER, 2010, p. 142, 143).

Vê-se que "para os países que seguem a tradição romano-germânica, como o Brasil, a principal forma de expressão é o Direito escrito, que se manifesta por leis e códigos, enquanto o costume figura como fonte complementar" (NADER, 2010, p. 143).

Já na Inglaterra e em outros Estados onde vige o sistema do *Common Law*, a forma mais comum de expressão do Direito é a dos precedentes judiciais. "A cada dia que passa, porém, avolumam-se as leis nesses países, com a circunstância de que, na hierarquia das fontes, a lei possui o primado sobre os precedentes judiciais" (NADER, 2010, p. 143).

1.2 Sistema jurídico

De modo geral, a noção de sistema traz a lume a ideia de unidade estrutural, de conjunto harmonioso de institutos e mecanismos cuja disposição se dá de maneira sinérgica, relacional, com vistas ao alcance de suas finalidades instrumentais. Segundo, Cristiano Carrilho "a raiz da palavra sistema deriva do grego *synnhistanai* (colocar junto). Entender as coisas sistematicamente é o mesmo que estabelecer relações entre elas" (CARRILHO,2009, p. 7).

Ainda segundo Carrilho, o qual, ao traçar uma breve noção do instituto de sistema em Direito, afirma que "nos séculos XVI e XVII, a visão medieval baseada na filosofia aristotélica e na teologia cristã sofreu uma radical transformação". Como consectário, num período posterior, quando da transição do século XX para o XXI, "o paradigma da visão fragmentada (cartesiano) passa a ser sistêmico, no qual a maneira de pensar passou a ser observada através de ligações e relações recíprocas" (CARRILHO, 2009, p.7).

Dessarte, o direito, como "criação que se lastreia no querer social", no dizer de Paulo

Nader (2010, p. 142), consubstancia-se mediante fenômenos frequentes, os quais, com sua ocorrência, lhe conferem consistência. Aqui reside a noção de sistema, construto que tem "caráter dinâmico, captando normas dentro de um processo de contínua transformação" (CARRILHO, 2009, p. 7).

A consciência do conceito, da estrutura e da função do sistema no direito direciona no sentido de uma resposta para a questão do papel do sistema na verificação e integração das lacunas jurídicas. O conjunto das fontes do direito forma um todo, destinado à solução de todas as questões. Com efeito, a argumentação a partir do sistema torna possível a compreensão e a solução dos problemas das lacunas (CARRILHO, 2009, p. 8).

Na noção de Kant, *sistema* é unidade, sob uma ideia, de conhecimentos diversos; ou a ordenação de várias realidades em função de pontos de vista unitários (CARRILHO, 2009).

Sistema jurídico, no itinerário de Osvaldo Agripino de Castro Júnior (2004, p. 39) é o

conjunto de normas escritas, usos e costumes, inclusive decisões dos tribunais (*laws*), adotado por determinada comunidade que compartilha os mesmos princípios e regras de aplicação e interpretação do direito, objetivando a resolução de seus conflitos.

"O direito como realidade cultural deve ser conhecido para ser aplicado, daí a função do Sistema no Direito. O direito pressupõe uma repetição de fenômenos normativos sob a forma de acontecimentos dotados de dimensão social" (CARRILHO, 2009, p. 8).

Nas sociedades primitivas, a aprendizagem das regras ali vigentes, por assim dizer, poderia ocorrer de maneira empírica, dada a simplicidades dos preceitos. Num momento posterior, de desenvolvimento social, o mesmo processo de aprendizagem requer generalizações, com vistas a facilitar a transmissão de conhecimento, fenômeno perceptível em previsões normativas e consequências jurídicas no Direito Romano, por exemplo (CARRILHO, 2009).

Cristiano Carrilho caracteriza esse processo de recepção, por uma determinada comunidade, de elementos jurídicos de uma outra que lhe seja anterior ou contemporânea, independentemente de qualquer dominação política, econômica ou social, como um fenômeno cultural (CARRILHO, 2009). Arremata Carrilho que "a recusa do sistema tornaria impossível falar em Ciência Jurídica" e que a "ideia de sistema pode ser considerada a base do discurso científico e metodológico"

(CARRILHO, 2009, p. 9).

Após as incipientes considerações, passemos à breve análise dos principais sistemas jurídicos existentes. René David classifica três grandes sistemas de direito contemporâneo, ao flanco dos quais figuram outros de menor importância: o sistema socialista (soviético), o sistema inglês (*commow law*) e o sistema romano-germânico (continental ou codificado) (op. Cit.). Cada sistema, ou família — na terminologia do aludido autor, possui conjunto característico de traços formais e substanciais.

1.3 Sistema de Direito Inglês (common law)

Entre os séculos I a V, a Inglaterra fez parte do Império Romano. Não houve, porém, romanização de suas instituições, ensina Cristiano Carrilho (2009). "A partir do século VI, com as invasões dos povos Anglos, Saxões e Dinamarqueses, desenvolveram-se reinados germânicos e redigiam-se leis bárbaras em latim" (CARRILHO, 2009, p. 103).

A partir do século XII, quando os costumes já eram a principal fonte do direito, os reis ingleses exerciam sua autoridade sobre o território abarcado por seu reino. A princípio, o rei julgava no seu Tribunal, a *Curia regis*. Um tribunal itinerante, o *King's Bench*, seguia o rei em seus deslocamentos (CARRILHO, 2009).

Nesse período, qualquer cidadão poderia peticionar ao rei, requerendo a este a satisfação de um direito que julgava ter. Então o Chanceler analisava o pedido e expedia uma ordem denominada *writ* (em latim, breve) a um xerife, que se tratava de um agente do rei, ou a um senhor. Em caso de descumprimento do mandamento, terse-ia desobediência a uma ordem real, mas ao réu competia o direito de se justificar perante os Tribunais (CARRILHO, 2009).

Segundo Gilissen, citado por Cristiano Carrilho, o direito desenvolveu-se na Inglaterra desde o século XIII com base em *writs* (CARRILHO, 2009). Desse modo, em caso de litígio, fazia-se necessário encontrar o *writ* incidente sobre o caso concreto. Nota-se que a *common law* foi elaborada com lastro num número limitado de formas processuais e não em regras de direito. "É por isso que a estrutura da *common law* é fundamentalmente diferente da dos direitos dos países do continente Europeu" (CARRILHO, 2009, p. 104).

A *common law*, por conseguinte, foi criada pelos juízes dos Tribunais reais de Westminster por meio de juízes que se dedicavam aos estudos jurídicos sem estudar o direito romano, os chamados *common lawyers*, operadores da prática, sem licenciatura universitária. As decisões por eles emitidas eram exaradas no *Years Book*

desde 1290, e a partir do século XVI surgem as documentações impressas de jurisprudência, os *Law Reports* (CARRILHO, 2009). Cristiano Carrilho (CARRILHO, 2009, p. 104) declara ainda que:

A partir do século XII elaborou-se na Inglaterra um sistema jurídico formado pelas decisões das jurisdições reais. O sistema de caso, de origem britânica, manteve-se e desenvolveu-se até os dias atuais. Esse sistema penetrou na maioria dos países de língua inglesa: Austrália, Estados Unidos, Eire, Canadá (salvo a província de Quebec), Irlanda do Norte e Nova Zelândia.

"No *commow law*, a lei — *statute law* — historicamente, tem papel secundário, como fonte do direito, funciona como corretivo", ensina Marcus Vinicius Martins. Nesse sistema, confere-se destaque à jurisprudência de precedente como fonte principal. É dizer, "basta uma única decisão do julgador para tornar obrigatória sua obediência pelos tribunais inferiores e para o próprio juízo que a estabeleceu" (ANTUNES, 1997, p. 393).

O costume, de acordo com a lição de René David, tem função insignificante, como fonte, ao revés do se afirma amiúde (ANTUNES, 1997). O mesmo vale para a doutrina. Quanto aos princípios, estão eles na base.

O sistema inglês surge como um direito do processo, público por excelência, como forma de aplicação de um direito comum — *common law* — pelos tribunais reais, em substituição às jurisdições locais, quase tribais, em 1066, impôs, a partir de fora, o feudalismo, sendo os novos métodos de julgamento instrumentos da nova ordem (ANTUNES, 1997, p. 393).

Os Estados Unidos da América perfilham o mesmo sistema de direito ou família, porém com traços peculiares, quais sejam a existência de uma república federativa, uma constituição escrita e rígida, juízes nomeados pelo Presidente, com a anuência do Senado, e, em geral, recrutados dentre advogados de renome. Os países de língua e colonização inglesa, como regra, pertencem à mesma família (ANTUNES, 1997).

Ana Lúcia de Aguiar (2010, p. 85-86), no entanto, pondera:

Posteriormente, quando o *Common Law* já se aplicava a quase todos os casos que se apresentavam a ela, percebemos uma fase de decadência em sua aplicação, situação descrita por René David como uma fase de 'esclerose' da *Common Law*, já que nem sempre a resposta dada pelo precedente aplicado pelos juízes era satisfatória para as pessoas que

buscavam soluções e, além disso, os juízes começaram a se acomodar, não criando novos precedentes e não resolvendo casos que não tivessem uma ligação direta com o rei, o que deixava as questões de Direito Privado sem solução.

Nota-se, portanto, que o *Commow law* igualmente apresenta imperfeições, as quais se revelaram em momento ulterior.

1.4 Sistema romano-germânico (civil law)

Sistema ao qual se filia o Brasil.

Para René David, citado por Ana Lúcia de Aguiar (AGUIAR, 2010), a origem desse sistema não é simplesmente romanista, tendo surgido já na Roma Antiga, mas tem ele sua origem mais adiante. Afirma David (AGUIAR, 2010, p.49) que a família romanogermânica

[...] liga-se ao direito da antiga Roma, mas uma evolução mais que milenar afastou, de modo considerável, não só as regras substantivas e de processo, mas a própria concepção que se tem do direito e da regra do direito, da que era admitida no tempo de Augusto ou Justiniano.

Por conseguinte, prossegue Ana Aguiar elucidando que o nome mais adequado a esse sistema de direitos é Romano-Germânico e não Romanista, para quem "a sua origem não se dá propriamente à época da criação do Direito Romano, que seria apenas o primeiro momento de um sistema muito mais complexo" (AGUIAR, 2010, p. 49). A fonte da qual vai se abeberar o sistema Romano-Germânico não promana do Direito Romano da Antiguidade, e sim de um Direito Romano renascido no final da Idade Média a partir do aparecimento das universidades (AGUIAR, 2010). É o que explana, igualmente, Marcus Vinícius Martins ao ensinar que "o sistema romano-germânico começou a se formar a partir dos séculos XIII e XIV, com o surgimento das universidades medievais" (ANTUNES, 1997, p. 392).

Diversamente, porém, há não poucos autores que alocam o sistema Romano-Germânico como altamente influenciado pelo Direito Romano Antigo e o justificam em razão de seu influxo nos ordenamentos do mundo ocidental (NADER, 2010). Credenciam, ainda, sua solidez em termos de cultura jurídica a uma "segura orientação filosófica", advinda da influência do *estoicismo* — filosofia grega difundida em Roma por Cícero, Sêneca, Marco Aurélio e Epíteto (NADER, 2010, p. 144).

Nessa toada, "as referências ao Direito Romano tomam por base, apenas, o ordenamento vigente em Roma, no período compreendido entre a sua fundação (754 a.C.) e a morte do imperador Justiniano, em 565 de nossa era" (NADER, 2010, p. 144.

A princípio, o Direito Romano foi corporificado pelo *Jus Civile*, o qual era aplicado apenas aos cidadãos (*cives*) e se expressava por meio dos costumes, imbuídos em práticas de cunho religioso (Nader, 2010). Seguidamente, após o contato dos romanos com outros povos, como resultante de suas conquistas militares, surgiu o *Jus Gentium*, "que não possuía excessos formalistas e era menos costumeiro e mais universal" (NADER, 2010, p. 145). Esse novo sistema objetivava abranger as relações entre estrangeiros e entre estes e os cidadãos de Roma.

O pretor urbano (*praetor urbanus*) aplicava o *Jus Civile*, enquanto o pretor peregrino (*praetor peregrinus*) decidia as questões afetas aos estrangeiros, segundo o *Jus Gentium*. Os pretores não criavam o Direito, mas tinha o poder de declarar, mediante *editos*, as regras que aplicariam no exercício de suas funções. Tais enunciados não se contrapunham ao *Jus Civile*, mas o complementavam (NADER, 2010, p 145).

Ensina Paulo Nader que o Direito Romano não teve sua origem a partir de uma única fonte, "nem resultou do esforço isolado de uma época. Sua formação foi lenta e sedimentou-se a partir da famosa Lei das XII Tábuas, elaborada pelos *decênviros*, em 452 a.C., estendendo-se até o período da monarquia absoluta" (NADER, 2010, p. 145). O sistema romano, conclui o colendo autor, "expresso notadamente no *Corpus Juris Civilis* (Corpo do Direito Civil), séc. VI, constitui o grande legado romano à humanidade. É o repositório da cultura jurídica alicerçada em vários séculos de experiência" (NADER, 2010, p. 145).

Ana Lúcia Aguiar, de forma categórica expende o funcionamento desse sistema jurídico, veiculado num "direito codificado, isto é escrito e expresso através de leis, normas jurídicas tipicamente gerais e imediatas, produzida segundo a vontade de determinado órgão do Estado" (ANTUNES, 1997, p. 392) — modernamente, o Poder Legislativo:

Para que possamos entender o funcionamento do sistema, então, é necessário que saibamos o significado do que é colocado por René David como "regra de Direito", sendo esta a forma como o Direito é aplicado dentro do sistema em questão. No caso da família Romano-Germânica, temos uma regra geral que deve ser analisada para ser aplicada ao caso particular. Assim, a lei ou regra criada pelo legislador é uma regra de

conduta que vale para todos, independentemente de classe, cor, credo etc.. (AGUIAR, 2010, p. 60). [...] Devemos observar que o Poder Legislativo é o responsável pela elaboração das normas, enquanto que o Executivo colocaas em prática, executando-as, e o Judiciário irá aplica-las, quando há a necessidade de solução de questões jurídicas. Assim, voltando à Regra de Direito, a norma criada pelo Legislativo — que é geral —, será executada pelo Executivo, valendo para todas as pessoas que possuam a nacionalidade daquele Estado e, em alguns casos, até mesmo para estrangeiros. Por fim, o Judiciário aplicará a norma no momento de solucionar conflitos entre os cidadãos que estão sujeitos ao que está prescrito nela. Para que este último poder estatal consiga aplicar a regra geral que foi criada por aquele primeiro, é necessário que ocorra uma análise aprofundada do caso em si, dos costumes a que estão sujeitas as partes, dos estudos que vêm sendo desenvolvidos pelos juristas acerca do assunto e das decisões tomadas por outros representantes do Judiciário. Esses mecanismos utilizados para análise da lei seriam as outras fontes de Direito, possuindo estas uma função fundamental na aplicação daquela. Assim, o essencial a se observar com relação às fontes é que, no sistema em estudo, a lei é fonte primária, ou seja, é primordial que ela seja aplicada em todos os casos (AGUIAR, 2010, p. 61).

A doutrina ressalta que hodiernamente, conquanto o predomínio da lei no sistema Romano-Germânico e diferentemente da fase de crise do sistema, há outras fontes secundárias que auxiliam na interpretação dos diplomas normativos, como o costume, a doutrina, a jurisprudência e os princípios gerais de direito. "Quando falamos em secundárias, precisamos ressaltar que 'secundárias é uma palavra usada não no sentido de 'menores', mas de segundas na ordem de aplicação" (AGUIAR, 2010, p. 62).

O costume permitirá ao aplicador do Direito compreender a realidade das partes, colocando-se no lugar de ambas, submergindo-se na realidade do fato na realidade dos envolvidos. A doutrina produz estudos acerca da lei e dos casos que a ela se subsumem. A jurisprudência é o compilado de decisões anteriores, com o intento de, a partir de casos semelhantes, permitir o desenvolvimento de uma interpretação próxima. E os princípios gerais de Direito, a seu turno, visam ao alcance da igualdade e justiça para todos (AGUIAR, p. 62).

Em suma, "no sistema *civil law*, a fonte principal de direito é a norma, através da Constituição, das leis e dos regulamentos" (CASTRO JÚNIOR 2004,, p. 228). Conclui-se, aduzindo a lição de Miguel Reale (2001, p. 132), extremamente pertinente, segundo a qual:

Seria absurdo pretender saber qual dos dois sistemas é o mais perfeito, visto como não há Direito ideal, senão em função da índole e da experiência histórica de cada povo. Se alardearmos as vantagens da *certeza* legal, podem os adeptos do *common law* invocar a maior fidelidade dos usos e costumes às aspirações imediatas do povo. Na realidade, são expressões culturais diversas que, nos últimos anos, têm sido objeto de influências recíprocas, pois enquanto as normas legais ganham cada vez mais importância no regime do *common law*, por sua vez, os *precedentes* judiciais desempenham papel sempre mais relevante no Direito de tradição romanísticas.

É dizer, impende, pois, ao se discorrer a respeito de um dado sistema jurídico, compreender plena e integralmente que se não deve compreender qualquer deles que seja de forma estanque, levando-se em consideração um ficto aspecto puro, refratário, despiciendo da índole e experiência histórica de cada povo, como acentua Reale no apontamento supracitado, e igualmente negando a interpenetração do que vige num determinado sistema noutro e vice-versa. Obviamente, não se pode negar que ainda se vive, num Estado qualquer, sob a predominância de ditames de um sistema em detrimento de postulados existentes noutro, como é o caso brasileiro, em que há o exacerbado apego ao regime da lei e, concomitantemente, o ainda tímido respaldo conferido aos precedentes judiciais.

2 O ocaso do Poder Legislativo

2.1. A lei como e expressão da vontade geral e paradigma supremo no sistema romano-germânico

O edifício normativo de um Estado arvora-se, hasteia-se, como visto, segundo os moldes do sistema jurídico por ele esposado e a partir de seu impulso. Nesse diapasão, o sistema acaba por consubstanciar-se como verdadeira fundação, pedra angular, do qual manam princípios e preceitos que se tornarão regentes e norteadores da vida política e social. É o sistema jurídico que delineia os contornos do arcabouço normativo de um Estado.

Como consectário lógico imediato desse esquema jurídico Romano-Germânico plasmado pelo Direito brasileiro tem-se como produto maior a lei em sentido amplo. E não só a lei, indo além, a supremacia da lei, veículo normativo "indispensável à estruturação de um regime constitucional pluralista" (FERREIRA FILHO, 2001, p. 10), que teve seu apogeu quando dos movimentos revolucionários liberais os quais "geraram o sistema constitucional democrático representativo", bem como "professavam o culto da lei" (FERREIRA FILHO, 2001, p. 21). O que restou nítido, por exemplo, segundo o escólio de Manoel Gonçalves Ferreira Filho, no teor da Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão, de 1789, o primeiro dos documentos constitucionais da Revolução Francesa (FERREIRA FILHO, 2001, p. 21).

Ainda no itinerário mental do professor Ferreira Filho, urge diferençar-se a supremacia do Direito e a supremacia da lei, para quem existem evidentes discrepâncias. Assinala o mestre (FERREIRA FILHO, 2001, p. 11), ao citar o revolucionário liberal Leslie Lipson, segundo o qual:

O constitucionalismo é termo que possui conotações definidas: vincula-se à noção do império da lei e abrange a ideia de que não se há de permitir a um Governo agir conforme arbítrio de suas autoridades, devendo, ao contrário, conduzir-se de acordo com normas equitativas e estabelecidas mediante acordo.

Nota-se que a supremacia do Direito — supremacia do justo sobre os próprios comandos do legislador, para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2001, p. 12) — "é ideia profundamente arraigada no pensamento ocidental". Todavia, o colendo mestre assesta que:

As instituições vigentes, embora construídas para assegurar essa primazia, conduzem à supremacia do comando do legislador, qualquer que seja o seu conteúdo. De fato, a lei aparece nelas definida pelo processo de elaboração, independentemente do caráter justo ou injusto de suas disposições. O respeito à lei pode ser então o desrespeito ao direito (FERREIRA FILHO, 2001, p. 12).

Celso Ribeiro Bastos assinala a colaboração ímpar da França por ter estatuído uma Declaração válida para toda a humanidade, diversamente das declarações que a precederam, as quais "se afiguravam como limitadas ao próprio âmbito sobre o qual vigiam" (2002, p. 301). O referido professor destaca, igualmente, que "o racionalismo próprio do pensamento francês iria emprestar uma base teórica de que as proclamações de direito inglesas careciam" (BASTOS, 2002, p. 301). É dizer, preponderou em tais documentos o pensamento de muitos autores, mormente o de Rosseau, na sua obra o *Contrato Social*, "que lhe deu formulação definitiva" (BASTOS, 2002, p. 300-301). Celso Bastos (2002, p. 302) leciona que:

É óbvio que a Declaração não é mera reprodução do Contrato Social, que é uma obra de grande complexidade. De resto, outras influências também se fizeram sentir, como, principalmente, aquela de Montesquieu. Rousseau parte do postulado fundamental da Escola do Direito Natural: a existência de um Estado de natureza no qual o homem é livre e a conclusão de um contrato social pelo qual o homem funda a sociedade.

No primeiro, vigoraria a liberdade plena. No segundo surgiria o poder que limita as liberdades individuais. De qualquer sorte este poder só tem o conteúdo resultante das relegações que cada homem em particular faz. A fonte última do poder é, pois, o próprio indivíduo que continuará no gozo de todas as prerrogativas das quais não abriu mão por ocasião do contrato social.

Rousseau procurou superar o antagonismo entre o poder e a liberdade. De que maneira? Afirmando que cada homem se entrega inteiramente à sociedade sem reter nada para si.

Nessa sociedade de iguais o poder vai residir na vontade geral. No contrato social o homem decidiu submeter-se a ela. Ao obedecê-la, pois, não faz outra coisa senão obedecer a si mesmo. E o que é a vontade geral? Ela não pode ser a só vontade unânime de todos porque Rousseau sabe que em todo grupo a unanimidade só ocorre em situações excepcionais. E como fica a minoria vencida? Ainda se pode falar em liberdade para ela? Para Rousseau,

sim. Fundamenta sua posição lembrando que os homens, ao celebrarem o contrato social, se comprometeram a obedecer à vontade geral. Esta, por sua vez, se expressa pela maioria. Os que dela discordam o fazem por mero engano e devem, prontamente, reconduzir a sua vontade à vontade da maioria.

A repercussão, por conseguinte, desse pensamento "parece repousar na afirmação de que o homem, ao submeter-se integralmente à vontade geral, escapa a toda a sujeição a uma vontade particular" (BASTOS, 2002, p. 302), e nesse aspecto que deve o homem obedecer à lei, "para cuja elaboração diretamente contribui", e, assim, "o homem não obedece senão a si mesmo" (BASTOS, 2002, p. 302).

Um dos pontos fundamentais desse pensamento absorvido pela Declaração Francesa para Celso Ribeiro Bastos foi "a ideia de que a lei, expressão da vontade geral, não pode, por natureza, ser um instrumento de opressão" (2002, p. 303), para quem "este culto à lei dominou todo o pensamento liberal", bem assim, "inspirou o direito positivo que reserva ao legislador, com a exclusão do Executivo, a elaboração do estatuto das liberdades públicas" (BASTOS, 2002, p. 303).

Justifica-se, desse modo, o papel do monopólio legal como técnica fundamental do constitucionalismo moderno, "uma vez que a razão de ser do Estado é a garantia de paz e da segurança, qualquer restrição à liberdade e aos demais direitos naturais da pessoa só poderia ser feita legitimamente por meio de uma norma geral, abstrata e que exprimisse a vontade de toda a coletividade" (SUIAMA, 1996, p. 200).

2.2 A crise legislativa

Hodiernamente, todavia, a doutrina pátria sustenta a tese de que nos assola uma verdadeira crise legislativa, na qual é patente uma transmutação do tradicional conceito de lei, qual seja o de "uma regra geral, abstrata, válida para um número indefinido de casos e para um tempo indeterminado. É um preceito de conduta para as pessoas, não se constituindo, normalmente, em veículo para o Estado intervir no curso dos fatos" (DOBROWOLSKI, 1999, p. 253).

Seriam as leis, assim, diametralmente infensas aos fins que lhes têm sido atribuídos em nossos dias, quais sejam meros "instrumentos de ação rápida do Estado, necessitado de meios para pronta intervenção no meio social, especialmente na atividade econômica" (DOBROWOLSKI, 1999, p. 253). Ou mesmo, "um plano de ação destinado a modificar a ordem social existente ou serve apenas para resolver um problema concreto. Exprime uma vontade construtiva, adequada à razão instrumental

de nosso tempo, que busca os meios para resolver problemas específicos" (DOBROWOLSKI, 1999, p. 253).

O efeito decorrente de tal crise tem-se feito sentir com a multiplicação das leis, "fenômeno universal e inegável" (FERREIRA FILHO, 2001, p.12). É dizer, "nunca se fizeram tantas leis em tão pouco tempo" (FERREIRA FILHO, 2001, p.12). Gilmar Mendes (2003, p. 58) acentua que:

Todos estão, de certa forma, um pouco preocupados, porque a produção legislativa em série se tornou uma característica do nosso mundo, até mesmo naqueles países que perfilharam, inicialmente, no âmbito do *common law*, da decisão de perfil jurisprudencial. [...] Temos, portanto, uma situação que pode gerar uma ampla insegurança jurídica.

No mesmo tom, Arthur Castilho Neto identifica essa crise como "caracterizada pela superabundância de leis que provoca o colapso do exercício da função jurisdicional, que compromete e ameaça a ordem e a sobrevivência do Estado de Direito", e, consequentemente, torna "difícil conhecer as leis existentes", e também "impossível harmonizá-las e aplicá-las adequadamente na solução de conflitos que eventualmente sejam trazidos à apreciação do Estado" (CASTILHO NETO, 1981, p. 7). Francesco Carnelutti (1973-1974, p. 278) assinala que:

A crise do direito não é apenas, mas é principalmente crise da lei; e a crise da lei decorre de um fenômeno de inflação. O mecanismo do direito sofre de uma hipertensão cada dia mais grave. O comandado deve obedecer sem saber efetivamente o que lhe é comandado.

Castilho Neto (1981, p. 7) aponta, ainda, discrepantes pontos de vista, quanto ao enquadramento dessa crise legislativa, imputando-lhes a todos razão:

Há quem veja nessa inflação legislativa uma deturpação ou uma hipertrofia da função executiva. Ou mesmo uma ampliação do âmbito de atuação do Estado e de seu propósito de regular meticulosamente as atividades privadas. Outros afirmam que o excesso de leis provém do exercício exclusivo ou concorrente da função legislativa por parte do Executivo. E há os que percebem a existência de uma delegação tácita das funções legiferantes por parte do Legislativo para o melhor desempenho do controle político dos atos de Administração.

Há, igualmente, quem sustente que a crise da lei inexoravelmente resulta na crise "do Estado e alcança os fundamentos éticos de sua práxis" (VILLELA, 1996, p. 324) ou

mesmo situe tal tema "no interior de uma crise geral do Direito" (SILVA, 1967, P; 77).

Na percepção de Gilmar Mendes tal crise também é fruto do texto constitucional de 1988, que aloca o debate num plano mais elevado, por ser ele "extremamente detalhado" (2003, p. 62). Assevera o aludido jurista que:

No fundo, criamos um texto constitucional que, mais do que disciplinar a grandeza da vida nacional, legisla sobre os diversos segmentos da vida político-institucional. Ao contrário do que acontece em boa parte do mundo moderno civilizado, em que a legislação e a decisão política são travadas no plano do direito ordinário, com um espaço maior para os entes federativos, entre nós houve uma concentração normativa muito forte no âmbito da Constituição Federal (MENDES, 2003, p. 62).

Isso redunda, portanto, no estabelecimento de um modelo analítico, visto que trouxe para o modelo constitucional decisão "tópica, quase de efeito concreto, que hoje se pratica na legislação em todo o mundo" (MENDES, 2003, p. 63). É dizer, "grande parte das questões que em muitos países do mundo são tratadas no âmbito legislativo ordinário, entre nós, são temas de Constituição" (MENDES, 2003, p. 63).

Tanto é cediça a crise que acomete a legislação, que se tem cunhado uma gama de locuções para designar esse fenômeno, como "inflação legislativa" ou "hipertrofia legislativa", segundo Carnelutti, "elefantíase legislativa" conforme Biondi, "curandeirismo legislativo", consoante Bielsa, todos citados por Juary C. Silva (1967, p. 77).

Nélson Hungria, ao comentar esta última expressão, pontua que da mesma forma que curandeiro é "o indivíduo inculto, ou sem qualquer habilitação técnico-profissional, que se mete a curar, com o mais grosseiro empirismo", refere Juary C. Silva (1967, p. 77). Dessarte, curandeiro legislativo, para Juary C. Silva (1967, p. 77) seria um indivíduo leigo, desconhecedor do Direito, que, mesmo assim, atreve-se a produzir leis em grande número, de forma caótica, equivocada e nociva à própria sociedade a que se destinam.

A produção legislativa, desse modo, segue sem controle e o processo legislativo tomado "pelo improviso, pelo proselitismo, pelo clientelismo, pelo imediatismo e por uma longa série de vícios que tornam a produção das leis uma ação política e irrefletida e desarrazoada" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 39). É dizer:

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 que procuram as normas aplicáveis à espécie [...] (WALD, 1968, p. 167).

Como sintoma desse matagal jurídico também se encontra a falsa noção de que a produtividade do Legislativo reside no quantitativo de projetos apresentados e/ou aprovados. Com acerto afirma o ex-senador Marco Maciel (2007), ao citar observação de Prudente de Morais Neto, que escrevia sob o pseudônimo de Pedro Dantas, para quem:

O parlamento não é fábrica que deva recomendar-se pelo número de projetos que elabore ou pela rapidez com que os produza. Às vezes a maior virtude de um parlamento está precisamente no número de projetos que elimina ou depura, que corrige ou substitua, depois de estudo quanto possível minucioso dos assuntos.

Ao que complementa Marco Maciel (2007):

Há 20 séculos, os romanos já haviam cunhado, por intermédio de Tácito, a expressão *plurimae leges*, *corruptissima republica*, que, traduzida na semântica de nossos dias, nos adverte de que a multiplicidade de leis corrompe as instituições e, por conseguinte, confunde os cidadãos.

E novamente:

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 (MACIEL, 1983).

E, na esteira da confusão suscitada entre os cidadãos, tem-se até mesmo, ao contrário do que ocorra ao leigo cogitar, o enleio deflagrado entre os próprios operadores do Direito. A esse mister impende citar artigo veiculado em publicação da Assembleia Legislativa de Minas Gerais, no ano 2002, sobre a Consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia, no qual o então presidente da Ordem dos advogados do Brasil, Seção de Minas Gerais, ponderou:

Há quem diga que é muito fácil e simples resolver esse problema: bastaria consultar na internet, no site da Presidência da República, que se

encontrariam, no tópico "legislação", todas as informações sobre a Legislação federal; ou bastaria visitar o site da Assembleia Legislativa mineira para conhecer a estadual. Essa pesquisa moderna, sem dúvida, pode ser feita, com algum sucesso, nos grandes centros urbanos, onde há provedores de internet. Todavia, cumpre lembrar, novamente, que o Estado de Minas Gerais tem 853 municípios e cerca de 300 comarcas. A Ordem dos Advogados do Brasil Seção Minas Gerais - OAB/MG -, que presido há cinco anos, tem subseções em 141 cidades. Não conseguimos interligar todas as subseções da OAB/MG numa intranet própria, porque não temos provedor de internet em todas as cidades mineiras. O provedor de maior abrangência estadual, com o qual fizemos recentemente um contrato, é o UAI, do grupo "Estado de Minas", presente em 102 cidades. Como se vê, o argumento da moderna pesquisa informatizada não é válido nem para nós, mineiros. Mais séria fica a questão se pensarmos que a população brasileira é de cerca de 170 milhões de habitantes, enquanto o número de internautas está na casa de 5 milhões de pessoas no País (LEONARDO, 2003, p. 105).

Fato é que:

Nenhum brasileiro ignora que a pletora de normas — desde nossa extensa Constituição até os decretos e resoluções —, que já se batizou de cipoal legislativo, tem causado dificuldade de monta, uma vez que parêmia jurídica consagrada universalmente estabelece que "ninguém pode deixar de cumprir a lei alegando que não a conhece". Ora, se já é difícil conhecer tão variado elenco de leis, mais complexo será a sua exata aplicação e o seu adequado cumprimento (MACIEL, 2007).

As dificuldades, contudo, não cessam por aí. Vide quais outros óbices enfrenta o jurista:

A pesquisa do texto da lei; a resolução de eventual dúvida sobre a vigência da lei (saber se está em vigor ou não e qual a data da vigência); a abrogação ou derrogação da lei; e a velha questão sobre o dispositivo final "revogam-se as disposições em contrário", que aparece em várias leis novas (LEONARDO, 2003, p. 105-106).

Em artigo publicado no sítio da revista IstoÉ, em 04 de abril de 2007, intitulado *O Brasil das 181 mil leis* destacou-se o anacronismo do regime legal brasileiro, o qual é recordista mundial não apenas pelo vasto número de leis vigentes, mas também pela obsolescência de um sem número delas. Citaram-se, à época, dados divulgados pela Casa Civil da Presidência, que constatou 181 mil leis em vigor no país, além de

destacar a celeuma por elas gerada, pois que não se sabe com exatidão quantas delas foram revogadas e quantas ainda se encontram em vigor. Exemplificou a revista:

Muitas normas caducaram e perderam completamente o sentido. Existem leis feitas para um homem só, decretos que dão ao ministro das Relações Exteriores a prerrogativa de permitir casamentos de diplomatas de carreira com pessoas estrangeiras e até mecanismos automáticos de indexação salarial, resquício da época da hiperinflação. Legislações antigas colidem com outras mais novas ou às vezes diferem apenas em pequenos detalhes. Leis específicas estabelecem penas maiores ou menores para delitos já especificados no Código Penal. Na prática, se há muitas normas legais aplicáveis no julgamento de um determinado delito, o que prevalece no final depende da competência do advogado ou da decisão do juiz. O excesso de normas legais onera as empresas, obrigadas a contratar caros serviços advocatícios e consultorias jurídicas. E prejudica os cidadãos. O resultado é um estado de frequente insegurança jurídica. As pessoas se tornam completamente incapazes de resistir a um princípio básico do direito: ninguém pode alegar em sua defesa o desconhecimento da lei. "No Brasil, acontece o oposto. Ninguém pode dizer que conhece completamente as leis", critica o deputado Cândido Vaccarezza (PT-SP).

IstoÉ informou, ainda, a existência, na área tributária, de 809 leis, decretos, resoluções e portarias em vigor. O que Ives Gandra Martins alcunhou de "disenteria legislativa".

Em matéria congênere, o sítio do jornal Gazeta do povo publicou matéria, em 23 de outubro de 2011, sob cabeçalho *A fantástica fábrica de leis e normas*, na qual citou pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), que, ao debruçar-se sobre o ordenamento jurídico brasileiro, chegou ao assombroso número, entre leis e normas vigentes no País nas esferas federal, estadual e municipal, editadas a partir da Constituição Federal de 1988, de 4,35 milhões de regras legais.

Curiosamente, de forma jocosa, não obstante o tom de protesto, Vinícios Leôncio, citado na reportagem, iniciou um projeto em 1992 com o fito de coligir todas as novas normas editadas em matéria tributária, a fim de "chamar a atenção da sociedade sobre o fato de o Brasil ser o maior exportador de política tributária do mundo – e que algo precisa ser feito", justifica o advogado. Como resultado da pesquisa de 23 três anos, Leôncio apresentou no dia 20 de março de 2014, em um galpão de Contagem, na região metropolitana de Belo Horizonte, um livro de 7,5 toneladas e mais de 41 mil páginas, noticiou o sítio G1, em 25 de março de 2014.

Segundo dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), atualmente,

são criadas, por dia útil, na esfera federal, 28 novas normas. O que equivaleria a, em média, 18,6 leis por dia corrido e 27,8 leis por dia útil.

Consoante citada matéria do jornal Gazeta do povo:

Os dados do levantamento apontam que, das quase 4,35 milhões de novas normas aprovadas no período, a maior parte é formada por leis municipais das 5.565 cidades do país. Desde 1988, municípios criaram cerca de 3 milhões de novas normas legais, divididas em 542 mil leis complementares e ordinárias, 577 mil decretos e 1,9 milhão de leis complementares, segundo o estudo.

Em âmbito estadual, criaram-se 1,1 milhão de novas normas em 23 anos, sendo 259 mil leis complementares e ordinárias, 376 mil decretos e 499 mil normas complementares.

O número de leis federais também é considerado "exagerado" por especialistas. Foram 155 mil neste período. Esses números incluem 73 emendas à Constituição. Destas, seis são emendas constitucionais de revisão e 67 emendas constitucionais.

EXCESSO DE LEGISLAÇÃO

Apenas na esfera federal, a produção legislativa cria quase 28 novas normas por dia útil.

18,6 27,8 leis por dia útil (média) (média)

Notifias federais editadas fio biasit de 1900	a outubro de 2011
Constituição federal	1
Emendas constitucionais de revisão	6
Emendas constitucionais	67
Leis delegadas	2
Leis complementares	80
Leis ordinárias	4.762
Medidas provisórias originárias	1.162
Medidas provisórias reeditadas	5.491
Decretos federais	10.590
Normas complementares	133.793
1 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2 2	

Normas federais editadas no Brasil de 1988 a outubro de 2011

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT).

Infografia: Gazeta do Povo

Fonte: GAZETA DO POVO. A fantástica fábrica de leis e normas. Curitiba. Acesso em 17 de setembro de 2013.

TOTAL

Há, ainda, no limbo do arcabouço jurídico pátrio um sem número de leis tidas por inconstitucionais as quais continuam a vagar e "muitas dessas leis não foram explicitamente revogadas e há muitos advogados que às vezes as invocam em processos. Eliminá-las de vez vai representar uma redução significativa na quantidade de leis vigentes", afirmou o Ministro Gilmar Ferreira Mendes, em entrevista à IstoÉ, na ocasião da criação de comissão especial na Câmara dos deputados, em 2007, destinada a avaliar as leis vigentes no país e eliminar os excessos.

Diante do caótico cenário normativo não resta, no entanto, propugnar por uma drástica mudança de modelo, de sistema jurídico. Impende, sim, perfilhar formas de racionalização da legislação vigente, é dizer, na linha do magistério de Gabriel Dezen Júnior "atacar a furiosa produção de normas jurídicas" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 42). Assim, igualmente, foi o itinerário do discurso de posse do ex-Presidente Ernesto Geisel, citado por Gabriel Dezen (2003, p. 42):

Outra preocupação que assalta, desde logo, o Governo diz respeito à excessiva multiplicidade de leis, decretos e regulamentos, muitas vezes

dificultando a interpretação e a correta aplicação. E acrescentou que seria empreendido grande esforço para a necessária consolidação e, em certos casos, atualização.

Sobre o mote é o escólio de Gilmar Mendes (MENDES, 2003, p.58), que aponta a direção a ser palmilhada:

O Prof. Weinberger fala, hoje, na teoria da legislação, entendendo que engloba, inclusive, a técnica legislativa, que seria um aspecto externo dessa concepção. Com isso, o Prof. Weinberger quer que o jurista, especialmente dos países que adotam o modelo romano-germânico, estude, desde logo, a teoria da legislação como um dos elementos centrais da nossa forma de pensamento. E talvez nem se possa excluir daí os países do *common law*, porque, também nesses países, os modelos estatutários estão ganhando ênfase e importância. Temos o desafio de encontrar formas e modos de, sem jogar fora um modelo construído a duras penas, imprimir o mínimo de racionalidade num quadro que, às vezes, ameaça tornar-se caótico. No Brasil, já se disse tudo sobre tudo.

Percebe-se, às claras, que a experiência jurídica brasileira deu ensejo a que se enxundiasse o arcabouço normativo, instalando-se um inquestionável caos, fruto dos excessos cujo nascedouro, decerto, é o sistema romano germânico e a pífia compreensão do conceito e fins da lei. Momento em que surge a necessidade de racionalização, de adoção da teoria da legislação como um elemento central da consciência legiferante.

3 A consolidação das leis

3.1 A multiplicidade de leis e a anomia

A tertúlia suscitada pelo tema do excesso de legislação deu azo a que hoje se fale numa certa ideia de "aspiração de saneamento formal da legislação" (VILLELA, 1986, p. 323), vindo à baila, segundo João Baptista Villela, catedrático a Universidade Federal de Minas Gerais, em razão de:

Fenômeno típico do Estado moderno, reduzido, em certa medida, a um aprendiz de feiticeiro, que se perde nos labirintos por ele mesmo abertos, que se enleia no cipoal que fez crescer, que se sufoca na *selva selvaggia* dos seus produtos, que se revela, enfim, perplexo e impotente ante o crescimento e desgoverno de sua própria criatura (VILLELA, 1986, p. 323-324).

Nota-se, pois, ao revés do que ao legislador se poderia lucubrar, que a pletora legislativa urdida na estrutura normativa brasileira fez instaurar verdadeira desordem social, indo de encontro à própria ideia de direito, segundo o magistério de João Baptista Villela:

O espírito de ordem é conatural à ideia de direito. O mesmo dinamismo, que pela regulação normativa quer alcançar a ordenada convivência dos homens em sociedade, dispõe, por assim dizer, de um olho interior, de uma visão voltada para dentro de si mesmo, que repele o caos, a obscuridade, a imprecisão. Exprimir o ordenamento jurídico em formulações límpidas, articuladas impõe-se como ideal tanto mais caro ao jurista quanto mais a civilização se distancia do período mítico do direito. Progressivo, portanto, à medida mesma em que a racionalidade se faz presente na história. Resistente, porém, à efetivação. Entre outras razões, porque a ânsia de ordem externa, que leva o Estado a multiplicar os instrumentos de controle social, acaba gerando, por artes de uma proporcionalidade invertida, o indesejável efeito de comprometer a ordem interna do sistema de comandos, cuja vulnerabilidade aumenta em função do volume e da complexidade de seus componentes (VILLELA, 1986, p. 323).

Caiu-se, por conseguinte, na vala da anomia, palavra de origem grega, que, em sentido amplo, quer significar ausência, falta, privação, inexistência. Estritamente, anomia denota falta de leis ou ausência de normas de conduta. Robert Bierstedt

(1964) enxerga três acepções para o termo, quais sejam: a) desorganização social do tipo que resulta em um indivíduo desorientado ou fora da lei, com reduzida vinculação à rigidez da estrutura social ou à natureza de suas normas; b) conflito de normas, o que resulta em situações sociais que acarretam para o indivíduo dificuldades em seus esforços para se conformar às exigências contraditórias; c) ausência de norma, ou seja, situação social que, em seus casos limítrofes, não contém normas; é, em consequência, o contrário de sociedade, como anarquia é o contrário de governo.

Rogério Greco (2009, p. 28), a seu turno, refere-se à anomia compreendendo-a sob dois aspectos, quais sejam:

Em razão da pura e simples ausência de normas, ou, ainda, embora existindo essas normas a sociedade não lhes dá o devido valor, continuando a praticar as condutas por elas proibidas como se tais normas não existissem, pois que confiam na impunidade. Por mais paradoxal que possa parecer, aquilo que chamamos de *inflação legislativa*, ou seja, o número excessivo de normas, pode nos conduzir à sensação de anomia. Isto é, quanto mais normas, maior a sensação de ausência de leis, em face do sentimento de impunidade (Grifos no original).

Reconhecidamente, por conseguinte, instaurou-se no ordenamento jurídico brasileiro um estado de anomia, o qual requer, com urgência, a adoção de técnicas que possam contribuir gradativamente à mitigação do cipoal legislativo vigente com vistas a engendrar, na cultura legislativa pátria, um viés de racionalização, por meio da consolidação das leis, bem assim a codificação de diplomas legislativos.

3.2 A consolidação das leis

Gabriel Dezen Júnior, ao fazer um périplo histórico acerca do instituto da consolidação, afirma ter havido num dado momento da história dos parlamentos nacionais escasso interesse por esse mecanismo que apenas "atraía a atenção, quando muito, de um restrito grupo de estudiosos de teoria das normas" (DEZEN JÚNIOR, 2003. P. 39).

O citado autor prossegue ao exprimir que a partir da década de 70, no entanto, "o tema avançou para as áreas do processo nomogenético e do estudo do processo legislativo" (DEZEN JÚNIOR, 2003. p. 39), não obstante, quedava-se "restrito a pequenos círculos, e a maior emoção que causava aos legisladores e aos aplicadores da lei decorria mais do inusitado do que do institucional" (DEZEN JÚNIOR, 2003. p.

Nesse período, faz-se importante salientar a leitura do ex-senador da República, Marco Maciel, nos seguintes termos:

Eleito deputado federal na década de 70, tive a preocupação em voltar minha vista para o intrincado assunto [número de diplomas legislativos vigentes no país]. À ocasião, tramitava na Casa projeto de lei complementar de autoria do Deputado Henrique Turner, da bancada de São Paulo, que almejava dar régua e compasso à questão, conquanto considerasse que o assunto necessitaria de longo prazo para ser estudado e discutido. A proposição, contudo, não prosperou (MACIEL, 2007, p. 21. Grifou-se).

O então senador salienta, ainda, em momento posterior de sua história parlamentar:

Em 1983, eleito senador, apresentei projeto na mesma direção, salientando também ser essa uma questão que muito contribui para a chamada "insegurança jurídica", que, cada vez mais, aflige os cidadãos e as empresas em suas relações entre si ou com o poder público, cujos reflexos repercutem de forma negativa para a nossa imagem exterior (MACIEL, 2007, p. 27 — grifos no original).

Desse modo percebe-se que:

O decorrer da história dos Legislativos deste país e o vigoroso, constante e irresistível processo de sofisticação institucional, nos planos constitucional, jurídico-normativo, fizeram vir à luz o que era percebido apenas por uns poucos. A produção normativa dos Legislativos nacionais estava sem controle, o processo legislativo fora tomado pelo improviso, pelo proselitismo, pelo clientelismo, pelo imediatismo e por uma longa série de vícios que tornaram a produção das leis uma ação política irrefletida e desarrazoada. Em meio ao matagal jurídico que se formou, severamente incrementado pela partilha constitucional federal de competência legislativa, o caos mostrou a sua face, a ideia de consolidação de leis foi recuperada, como solução possível para algo absolutamente fora de controle (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 39).

O fio histórico, portanto, denota o incipiente — porém atento — olhar de alguns poucos personagens relevantes da história brasileira ao inchaço legislativo que gradualmente se espraiava de forma sorrateira.

Vem a lume, dessa sorte, "a necessidade — diria até urgência — da prática da

consolidação de leis", pontua Dezen Júnior (2003, p. 39), vez que esta exsurge da "abusiva ação normativa do Legislativo e do Executivo, cuja solução passa por profundas alterações no processo legislativo constitucional" (DEZEN JÚNIOR, 2003, pp. 39-40). Noutras palavras, far-se-iam necessárias "restrições constitucionais à atividade normativa" e, máxime, a "imposição de codificação" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 40), arremata o autor.

No panorama jurídico-normativo brasileiro começa-se a vislumbrar um feixe de mudança, como se nota a partir da percepção de Gilmar Mendes:

No que diz respeito à consolidação propriamente dita, tenho a impressão de que, como já disse inicialmente, avançamos significativamente para permitir, a partir da Lei Complementar nº 95, e posteriormente a partir da Lei Complementar nº 107, a criação de um modelo moderno que possibilitasse tratar dos vários temas com um mínimo de vinculatividade, evitando o prosseguimento desse quadro de caos, desse quadro de multiplicação de leis de forma indevida (MENDES, 2003, p. 66).

Para quem "esse é um grande avanço. A possibilidade de edição de leis que consolidem, num só diploma, as múltiplas disposições autônomas e extravagantes, agora explicitada da Lei Complementar nº 107, é, sem dúvida, um grande e significativo progresso", arremata Mendes (MENDES, 2003, p. 67).

Gabriel Dezen Júnior, aborda a questão da consolidação de leis sob triplo aspecto, a saber: o histórico, o jurídico e o político (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 40).

3.3 Aspectos históricos

Cita o mencionado constitucionalista que de longa data alguns juristas brasileiros preocupam-se com o excesso de legislação. Nessa toada, Juary C. Silva ensina que:

Ainda que a chamada inflação legislativa seja essencialmente fenômeno moderno, os antigos não deixaram de notar a analogia existente entre a deterioração da coisa pública e o aumento do volume das leis: *corruptissima republica plurimae leges*, disse Tácito. E, via de regra, assim é: quanto pior vai o Estado, maior o número de leis; quanto melhor caminha, menor é a quantidade delas (SILVA, 1967, p. 85).

Igualmente era o que pensava Miguel Seabra Fagundes, citado por Gabriel Dezen Júnior (2003, p. 40), para quem "a multiplicação das leis é uma suposição ingênua, ou mesmo primária, de que os problemas da coletividade se resolvem com um simples

mudar de textos normativos". Bem assim pensava Sérgio Otero Ribeiro, lembrado pelo professor Dezen Júnior 0(2003, p. 42):

Se frequentes têm sido os apelos à consolidação, raríssimos têm sido os esforços para efetivá-la na prática. Todos são unânimes em apontar as falhas, mas bem poucos procuram desenvolver trabalhos que resultem em resultados objetivos para sanar os males. Na área das iniciativas legislativas — no Poder Legislativo e no Poder Executivo, principalmente — têm-se apresentado, escassamente, proposições que enfeixam, em uma única norma, vários textos esparsos. Não passam entretanto, de iniciativas esporádicas, sem sentido programático para a consolidação.

O Deputado Federal Henrique Turner (Arena/SP), aludido pelo mestre Gabriel Júnior, também se debruçou sobre a questão, detendo-se, mais especificamente, sobre o aspecto da indicação expressa da legislação revogada: "Ocorre, todavia, que se desenvolve, no Brasil, sobretudo, a praxe de usar-se um procedimento de derrogação legislativa genérica e imprecisa, ao colocar-se como último artigo de cada lei, a cláusula 'revogam-se as disposições em contrário'" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 43). O parlamentar batizou tal fórmula de "inventariante inidônea no processo de sucessão das leis", tida por Gabriel Dezen Júnior como "detentora de parcela de culpa pelo caos normativo que acomete o sistema brasileiro presente" e "fórmula que já nasceu condenada" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 43), o qual, para brilhantemente levar a cabo o raciocínio, rememora Rousseau:

In cauda venenum: se as leis incompatíveis ficam ab-rogadas quem em melhores condições do que o legislador para indicar quais sejam elas? Pois não foi ele quem fez a lei revogada? Não foi ele quem elaborou a lei nova? Se esta substitui aquela, por que recusa ele a responsabilidade e não o diz expressamente? (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 43).

O mestre Gabriel Dezen Júnior (2003, p. 44) prossegue o desdobramento histórico da questão a desde 1980 (por meio do Decreto nº 85.022, de 11 de agosto), quando das conclusões do II PND (Lei nº 6.151, de 4 de dezembro de 1974), apontando, a partir de então, tentativas concretas de equacionar a questão. À época o então Ministro da Justiça Ibrahim Abi-Ackel, provocado pelo Ministro Hélio Beltrão, Desburocratização, formou uma comissão especial com cinco membros colimando a facilitar o acesso do usuário à legislação em vigor, perpetrando a recopilação atualizada de leis e demais espécies normativas e confeccionar um projeto de aprimoramento e consolidação da legislação em vigor. O resultado do trabalho seria remetido ao Presidente da República.

"Os trabalhos da comissão especial levaram ainda a oito compilações concluídas, entre elas as que tratavam de locação, arrendamento de imóveis, desapropriação, sucessões, entorpecentes, eleições e partidos", informa Gabriel Dezen (2003, p. 44).

O registro histórico da ação do Poder Legislativo traz à baila várias tentativas de normatização do tema, entre as quais o Projeto de Lei nº 54-A, de 1967, do Deputado Levy Tavares; o Projeto de Lei Complementar nº 68, de 1970, do Deputado Henrique Turner; o Projeto de Lei Complementar nº 83-B, de 1976, do Deputado Cunha Bueno; e o Projeto de Lei nº 130, de 1983, do Senador Marco Maciel (DEZEN JÚNIOR, 2003).

Após tais tentativas e "a partir da previsão do art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal em vigor, foi aprovada a Lei Complementar nº 95, de 1998, posteriormente alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 45).

Para o jurista supracitado, o advento dessas leis deu ensejo ao seguinte regramento em termos de consolidação legislativa:

- a) Integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados;
- b) Aceitação da introdução de novas divisões no texto-base, diferente numeração e colocação das subdivisões do artigo, fusão de dispositivos de conteúdo igual, atualização de denominação de órgãos e valores, eliminação de ambiguidades e homogeneização terminológica, supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo STF e suspensos pelo Senado (CF/88, art. 52, X), indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição vigente e declaração expressa de revogação de dispositivos revogados;
- c) Previsão de que o levantamento da legislação a ser consolidada seria feito pelo Poder Executivo ou pelo Poder Legislativo;
- d) Previsão de apreciação dos projetos de lei de consolidação pelo Poder Legislativo, pelo processo bicameral, em processo legislativo simplificado (DEZEN JÚNIOR, 2003, pp. 45-46).

Dessume-se que lançadas foram as bases para que se caminhe rumo à racionalização legislativa. Andou bem, por conseguinte, a legislação brasileira ao estatuir um marco legal o qual, minimamente, cuida de sinalizar uma necessidade premente do

ordenamento jurídico brasileiro, bem como normatizar tema de tão grande relevância.

3.4 Aspectos jurídicos

Gabriel Dezen Júnior (2003, p. 46) acentua que se faz necessário isolar algumas questões, "cuja definição é vital para o processo de consolidação, tanto no nível federal quanto no estadual", uma vez que qualifica a normatividade do processo de consolidação estatuída pelas duas leis relacionadas como contrastante com a melhor doutrina nacional e estrangeira, e as refere:

- a) A exata dimensão da ação do Poder Legislativo no processo de consolidação;
- b) A possibilidade de simplificação processual legislativa para a tramitação de projetos de codificação;
- c) A adoção, pelo consolidador, de juízos sobre recepção e inconstitucionalidade.

Tais diretrizes constituem um tripé de importância fundamental para a análise dos aspectos jurídicos no processo de consolidação.

3.4.1 A ação do Poder Legislativo no processo de consolidação

Impende anotar, a essa altura, a distinção existente entre os institutos da consolidação e da codificação de leis. Gabriel Dezen Júnior (2003, p. 47) esclarece que:

Codificar é elaborar um código, uma lei temática, que percorra todo inteiramente determinada matéria e que produza os efeitos de: a) reunir todo o tratamento normativo do assunto, conferindo unidade regulamentar; b) atuar como referência única para os futuros tratamentos legislativos que se pretenda impor ao tema codificado. Codificar é, portanto, legislar, é elaborar lei nova, sendo irrelevante saber se a partir de partes de leis preexistentes ou se por vias normativas e temáticas novas. Exemplo do primeiro caso são as alterações impostas ao processo civil brasileiro, principalmente a partir de 1994; exemplo do segundo são o Estatuto da Criança e do Adolescente e o Código do Consumidor.

A consolidação, a seu turno, é, na definição de Cândido Vaccarezza (GRUPO, 2009):

A consolidação das leis é a reunião, em um único diploma legal, de toda a

legislação pertinente a um mesmo assunto, de forma sistematizada, suprimindo dispositivos conflitantes, repetitivos, desatualizados, e procedendo-se à revogação formal das leis incorporadas. É deixar apenas uma lei que regule todos os aspectos de um assunto, revogando todas as anteriores. Não cabe à consolidação alterar as leis e sim organizá-las de forma a não gerar dúvidas ou contradições.

Note-se, pois, que o instituto da consolidação, consoante Gabriel Dezen Júnior (2003), não se atine a legislar, mas trata-se de coligir legislação já elaborada, reunindo-a em volume único ou, em casos extremos, textos únicos. Importante destacar, como o faz o mestre, que "aqui o Direito não é inovado" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 47); antes é "apenas sistematizado, tratado metódica e sistematicamente, de forma a possibilitar a sua perfeita aplicação. Consolidar, então, *não é uma atividade típica do Legislativo, mas do Executivo*" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 47. Grifos no original).

Abalizada é a opinião do professor Dezen Júnior, neste ponto, segundo a qual "o fundamento da ação do Poder Legislativo no processo de consolidação, tanto em nível federal quanto estadual, não é legislativo, mas fiscalizatório" (2003, p. 49). Deve-se, então, ter em vista que impende precipuamente ao Poder Legislativo produzir o direito novo (CF/88, art. 5°, II, e arts. 61 a 67, principalmente), enquanto que "a concretização da lei e a garantia de sua eficácia são atividades eminentemente executivas" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 49). Arremata o nobre jurista:

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. 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 que poderia redundar em atribuição legislativa ao consolidador. Esse dispositivo constitucional federal, lido à luz da doutrina e dos poderes implícitos, permitirá ao Legislativo identificar, corrigir e eliminar as passagens dos textos consolidados nas quais a função consolidatória desborde para a legislativa (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 50. Grifos no original).

O mesmo que dizer que cada poder, no caso Legislativo e Executivo, possui, no que atine à consolidação de leis, competências específicas, delineadas pela Constituição. Equívoco similar ao do afã de legislar seria a proposta de consolidar leis,

confusamente, à revelia dessas atribuições.

3.4.2 A simplificação processual necessária para a atividade de consolidação

Outra faceta assaz relevante do processo de consolidação, decorrente de seus aspectos jurídicos, é a questão da possibilidade de simplificação processual para a tramitação dos projetos a ele pertinentes. Para Gabriel Dezen Júnior tal medida padece de vício de inconstitucionalidade material (2003), sob o argumento de que para a melhor doutrina pátria "o devido processo legislativo constitucional brasileiro é um direito e uma garantia tanto do membro do Poder Legislativo quanto, e principalmente, da pessoa, erigindo-se como garantia fundamental" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 50).

Alexandre de Moraes, Celso Bastos, Ives Gandra Martins e Nelson de Souza Sampaio, citados por Gabriel Dezen Júnior, acordam que se trata "tanto de uma *garantia constitucional fundamental* quanto de um *direito individual*, mais aquela do que este. Sob esse enfoque é, então, cláusula pétrea" (DEZEN JÚNIOR, 2003, pp. 50-51. Grifos no original).

Com essa característica — garantia constitucional, impossível conjecturar acerca da alterabilidade, ainda que via emenda à Constituição, do regramento constitucional federal do processo legiferante (DEZEN JÚNIOR, 2003).

3.4.3 Acerca dos juízos de recepção e inconstitucionalidade

Com relação à recepção, para Dezen (2003) não há óbice a que o aplicador da lei arvore juízo, positivo ou negativo, sobre o Direito pré-constitucional no momento de sua aplicação, em que pese considere arriscada a

delegação formal do poder de considerar certa lei, norma ou dispositivo não recepcionado ou revogado a partir do juízo de um único órgão executivo, com a nada desprezível consequência de eliminação da norma ou dispositivo dado por não recepcionado na ordem jurídica, pela negativa de sua consolidação (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 52).

À guisa de supressão por inconstitucionalidade, o citado constitucionalista anota "ser completamente exorbitante a ação consolidatória que a pretenda" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 52). Seguidamente adita que a compreensão contrária à esposada seria alçar o "Poder Executivo em órgão dotado de competência para controle abstrato de constitucionalidade de normas, livre de qualquer amarra processual" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 52) e qualifica como positivas as diretrizes adotadas pela legislação

federal, vez que restringem e condicionam a ação consolidatória a decisões do Supremo Tribunal Federal (2003 p.52).

Ao cabo do tópico em comento, Gabriel Dezen Júnior (2003, p. 52-53), traça premissas de viés jurídico, quais sejam:

- 1) Não será aceita negativa de consolidação a partir do juízo executivo de inconstitucionalidade;
- 2) Não será aceito juízo executivo exclusivo sobre a recepção do Direito pré-constitucional, nem sobre a formalização expressa de revogação tácita;
- 3) O processamento da consolidação, no Legislativo, dependerá de um juízo de admissibilidade para cada bloco temático do processo de consolidação. Detectada inovação jurídica ou uso de critério de fusão, supressão, revogação ou adequação de lei que implique inovação normativa, esse juízo será negativo, e o projeto, devolvido ao Executivo para adequação;
- 4) As votações no Legislativo deverão ser feitas em blocos, sem destaques. Importante notar que a aprovação da consolidação será traduzida como a concordância do Poder Legislativo com a perfeição técnica do texto consolidado, não podendo, em nenhum momento, ser confundida com a aprovação que se colhe ao longo do processo legislativo constitucional. Tratar-se-á, sim, e apenas, do aval do Congresso Nacional à consolidação, concordando que a sua competência legislativa foi preservada em face dessa iniciativa saneadora do Executivo:
- 5) Não serão aceitas emendas aos projetos de consolidação. A exemplo do sistema adotado pela Constituição Federal para a lei delegada (CF/88, art. 68, § 3°), a votação será sobre a totalidade do projeto, materialmente dividido.

No itinerário mental de Gabriel Dezen Júnior, faz-se máxime importante, responder à indagação que se afigura pertinente quando se trata da consolidação de leis, qual seja se o texto consolidado inova ou não a ordem jurídica. Enuncia o professor que não, pois que o texto consolidado:

Trata-se, apenas, de uma compilação, de um ajuntamento, de uma reunião sistemática e metódica de normas jurídicas preexistentes, constituindo-se em medida eminentemente administrativa, executiva, de aplicação da lei, não de formulação da lei. Aprovada pelo Legislativo, converter-se-á em coletânea sistêmica de referência normativa, cujo uso tende a dominar a

cena jurídico-legislativa em substituição às leis isolada e individualmente consideradas. [...] A consolidação não é, assim, ato complexo, mas ato composto, já que não se aperfeiçoa pela conjunção de duas vontades autônomas, e sim pela superveniência de um ato controlador, homologatório, sobre o ato primeiro (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 53-54. Grifos no original).

Eis a característica mais marcante do instituto da consolidação de leis, cuja importância é salutar destacar.

3.5 Aspectos políticos

Aponta Gabriel Dezen Júnior (2003, p. 54) que a atividade consolidatória representa "o resgate da inteireza e da efetividade do Direito e da seriedade institucional dos Poderes estatais". Nesse diapasão, o benefício para o Direito, segundo Dezen Júnior (2003, p. 54) seria uma decorrência de seu trato concatenado, sistematizado, visto que se retirariam as partes necrosadas do tecido jurídico-normativo e se privilegiaria o princípio da publicidade das normas e de seu conhecimento por aqueles a quem se destinam, pois, em verdade, ninguém — seja jurista, legislador ou leigo, possui conhecimento total do Direito brasileiro.

O benefício institucional, portanto, segue em direção à "recuperação da responsabilidade na produção do Direito e na sua aplicação" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 54).

Nesse cenário, então:

O Poder Executivo terá para si um quadro completo do Direito vigente e, assim, condições políticas de melhor manejá-lo, o que impedirá também eventuais tentativas de abusos na aplicação da lei, pela aposta sempre perigosa e sempre possível na obscuridade normativa. O Poder Legislativo passará a desfrutar de um parâmetro seguro para a produção de normas futuras, não tendo que recorrer à odiosa cláusula *revogam-se as disposições em contrário*. Afasta-se o Legislativo do triste diagnóstico da leviandade legislativa, lavrado pelo emérito Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 54. Grifos no original).

À onipresença da lei e voracidade do legislador exsurge, como mecanismo mitigador, a consolidação de textos legais. Não que, frise-se, a consolidação se afigure um equacionador peremptório da multiplicação de atos normativos, obviamente. No entanto, à vista do que se formou, a consolidação se mostra viável e necessária, na

medida em que visa a "evitar a confusão de textos contraditórios, eliminar os preceitos ultrapassados, revisar e organizar as normas existentes sobre um mesmo assunto e condensá-las em uma só lei" (GRUPO, 2009, p.12). É dizer, em suma, colima o fortalecimento da democracia.

4 A consolidação legislativa como objeto de trabalho de Comissões do Poder Legislativo

Viu-se que, no curso da história do Legislativo nacional, o instituto da consolidação de leis, muito embora timidamente, vem ganhando projeção e destaque. Notou-se que o tema, a princípio, figurava apenas entre "um restrito grupo de estudiosos de teoria das normas" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 39). Seguidamente, em meados de 1970, foi introduzido nas áreas do processo nomogenético e do estudo do processo legislativo (DEZEN JÚNIOR, 2003). Em razão da incomparável e torrencial proliferação de diplomas legislativos, avulta de forma veemente a necessidade de desenvolvimento dos estudos sobre a matéria, bem assim a aplicação dos mecanismos que lhe são decorrentes. Nesse mister, mencionou-se a tramitação, na Câmara dos deputados, em 1970, de projeto de autoria do então deputado Henrique Turner, e também projeto de autoria do então senador Marco Maciel, proposto em 1983 (MACIEL, 2007).

Destacou-se, ainda, a recente normatização acerca do tema com o advento da Lei Complementar nº 95, de 1998, classificada como "instrumento destinado a permitir o exercício pleno da cidadania e, consequentemente, o aperfeiçoamento da democracia" (ALONSO, 2003, p. 137) e, mormente, da Lei Complementar nº 107, de 2001, que positiva entre nós, na visão de Gilmar Ferreira Mendes (2003, p. 67), "paradigmas modernos de legislação comparada, especialmente da legislação canadense, que tratou do processo legislativo como um processo legislativo autônomo e do processo de consolidação como um processo de legislação peculiar".

4.1 Regulamentação da consolidação em âmbito regimental

Há que se salientar alheia à seara predominantemente legislativa, a criação de comissões nas Casas legislativas, tanto em âmbito federal como estadual, com o fito de promover concreta e imediatamente ações inerentes à consolidação de textos legais. Acerca do tema, narra Marco Maciel (2007):

Ao iniciar a 52ª Legislatura, apresentei proposta de criação de Comissão Mista Especial do Congresso Nacional, integrada por senadores e deputados federais, destinada a propor medidas com relação ao tema, explicitando

algumas matérias que deveriam merecer prioridade no processo de simplificação.

Registro, agora, como algo extremamente positivo, ver renascer no Congresso Nacional, na legislatura instalada em fevereiro último, a ideia de dar tratamento prioritário à questão por intermédio de deputados federais, como Cândido Vaccarezza, senadores e membros de outros Poderes da República, como o Ministro Gilmar Mendes (STF), o ministro Ives Gandra Filho (TST) e o advogado-geral da União, José Antônio Dias Toffoli. Observo a propósito que a Assembleia Legislativa de São Paulo, ao tempo em que a presidia o deputado Rodrigo Garcia, realizou, no plano estadual, um notável trabalho de simplificação e consolidação, reduzindo significativamente o número de leis em vigor no referido Estado.

Complementa Bonifácio Andrada, Deputado Federal (2003, p. 141-142):

A experiência da consolidação no Congresso Nacional nasceu na Câmara dos Deputados. Em 1997, o Deputado Michel Temer era o Presidente da Câmara. Tínhamos saído da direção da Procuradoria da Câmara dos Deputados e fomos logo chamados por ele, que nos disse ser a *falta de sistematização das leis* um dos maiores problemas da ordem jurídica brasileira, já que havia muitas leis extravagantes, desconhecidas, conflitantes, esparsas, com falhas na redação e inconstitucionais consideradas como em vigor. Sendo assim, afirmou que precisávamos consolidá-las, como acontecia em outros países, pois, no Brasil, o assunto não estava sendo devidamente enfrentado. Pediu-nos que coordenássemos o processo e organizássemos um grupo de trabalho para levar à frente a questão (grifou-se).

Acordou-se, por esses tempos, que, no ato de consolidar leis, tanto ao Legislativo quanto ao Executivo incumbiria a iniciativa, a propositura, e de que haveria intercâmbio e diálogo a respeito do assunto (ANDRADA, 2003) — a partir dessa compreensão, o Executivo, em momento ulterior, remeteu à Câmara dos Deputados um projeto de lei complementar, transformado na LC nº 107/2001, "que alterou a Lei Complementar nº 95, introduzindo, de maneira mais sofisticada e extensa, o conceito de consolidação entre nós" (ANDRADA, 2003, p. 144).

Dessa sorte, restou sabido que se faziam necessárias alterações regimentais que, lado a lado à LC nº 95/98 — diploma em tramitação à época —, incorporassem ao âmbito regimental o instituto da consolidação, "generalizado nos países em que ela era já uma tradição: a consolidação como reunião de normas legais, sem alteração de mérito"

(ANDRADA, 2003, p. 143). Desse intento resultou a Resolução nº 33, de 1999, como relata Bonifácio Andrada (2003, p. 143):

Então, apresentamos à Casa, e ela o aprovou, um projeto de reforma do Regimento, que se tornou o primeiro texto normativo brasileiro a enfrentar o problema com essa visão. Mais tarde, essas disposições seriam inseridas na Lei Complementar nº 107, de abril de 2001. A definição de como se deveria fazer a consolidação das leis entre nós está na Resolução nº 33, de 28/1/99, que, uma vez aprovada, passou a ser norma regimental.

O art. 212 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados diz: "A Mesa Diretora e qualquer membro ou comissão da Câmara dos Deputados poderão formular projeto de consolidação, visando à sistematização, à correção, ao aditamento, à supressão e à conjugação dos textos legais, cuja elaboração cingir-se-á aos aspectos formais, resguardada a matéria de mérito".

Caminhava-se, assim, rumo ao robustecimento do processo de consolidação, outrora olvidado, agora, entretanto, sendo estatuído pela legislação federal e viabilizado pelo regimento da Câmara, a princípio, o qual arrojou os fundamentos normativos para que o Poder Legislativo pudesse bem desempenhar suas atividades. Em 2007, por sua vez, o Senado Federal promoveu alteração em seu regimento, via Resolução nº 23, de 2007, que dispôs sobre o processo de apresentação, de tramitação e de aprovação dos projetos de lei de consolidação.

4.2 A consolidação nas Casas Legislativas

No biênio 2007-2008, sob a presidência do deputado Cândido Vaccarezza, a Câmara dos Deputados passou a envidar esforços no sentido de consolidar leis referentes a diversos setores da sociedade. Foi então instalado oficialmente o Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis da Câmara dos Deputados, em outubro de 2007 (GRUPO, 2009, p. 7). À época, quando da instauração da aludida comissão, Vaccareza sustentou, com acerto, que "o próprio constituinte de 1988 reconheceu a necessidade de se consolidar leis, prevendo, no parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, lei complementar que tratasse exclusivamente da elaboração, redação, alteração e consolidação das leis" (GRUPO, 2009, p. 7). A respeito dos trabalhos da comissão opinou Arlindo Chinaglia, então Presidente da Câmara dos Deputados (GRUPO, 2009, p. 7-8):

É importante consignar que o trabalho do Grupo, liderado pelo deputado

Cândido Vaccarezza, foi extremamente produtivo. Em um ano e meio de atividades, os parlamentares debruçaram-se sobre o emaranhado de normas para apresentarem ao Grupo de Trabalho onze projetos de consolidação nas áreas de crédito rural, meio ambiente, assistência social, telecomunicações, educação, energia elétrica, previdência social, saúde, direito trabalhista, leis cíveis e matéria referente a estrangeiros.

Dos onze projetos apresentados, quatro já foram aprovados pelo Grupo de Trabalho e aguardam parecer da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania. Assim, é importante destacar que o resultado já produzido serve para demonstrar não apenas a diligência e a competência dos nossos parlamentares, mas também a importância de se trabalhar coletivamente para realizar tarefas que, para indivíduos que atuassem isoladamente, pareceriam francamente impossíveis.

Cabe citar, como mencionado por Marco Maciel em nota acima, o significativo trabalho de simplificação e consolidação de leis que vem sendo realizado pela Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, iniciado em meados de 2007, cuja obra já resultou na revogação de cerca de 17.000 (dezessete mil) atos legais até o ano de 2002, relacionados do sítio oficial da Casa e na lei que consolidou a legislação relativa aos direitos do idoso. O trabalho tem sido realizado pela Assembleia Legislativa, sob a liderança da Comissão de Constituição e Justiça - CCJ, e tem sido acompanhado pelos Poderes Executivo e Judiciário e também pelo Ministério Público paulista, informa o sítio oficial do órgão.

4.2.1 Procedimento simplificado de tramitação de projetos de consolidação no Legislativo federal

Com as alterações insertas no Regimento Interno da Câmara dos Deputados, por meio da Resolução nº 33, de 1999, o procedimento de tramitação dos projetos de leis que dispusessem sobre consolidação de textos legais auferiu feição diferenciada, isto é, simplificada, nos moldes que se seguem.

A propositura de tais projetos pode ser efetuada tanto pelo Poder Executivo como pelo Poder Legislativo. Neste último caso, pode ser proposto pela Mesa Diretora do Congresso Nacional, pela Mesa Diretora de qualquer de suas Casas, por seus respectivos membros ou mesmo por suas comissões.

Os projetos de consolidação, na situação em que a Câmara dos Deputados figurar como Casa Iniciadora, serão distribuídos para deliberação ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL), à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania

e ao Plenário.

Ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL) compete receber os projetos de consolidação apresentados à Mesa da Câmara dos Deputados, restringindo-se à análise dos aspectos formais da matéria. Após o recebimento dos projetos, o GTCL terá a incumbência de dar publicidade no *Diário da Câmara dos Deputados* e no *Diário Oficial da União*, ocasião em que abrirá prazo de 30 dias para oferecimento de sugestões (GRUPO, 2009, p.15).

As sugestões ofertadas pela sociedade serão colhidas por escrito e encaminhadas ao GTCL. Consoante Vaccarezza (GRUPO, 2009, p. 15) "vale registrar que é a única tramitação de projetos de lei no Congresso Nacional que possibilita a participação direta da sociedade". Faz-se possível, ainda, a realização de outros debates, como audiências públicas, seminários e mesas redondas.

Em seguida, será proferido parecer pelo relator, versando sobre o projeto de consolidação e as sugestões a ele aduzidas, com o devido acolhimento das que reputar relevantes e desacolhimento das demais, com a devida justificativa. Assim, o relator exporá alvitre pela aprovação ou rejeição da matéria, sendo possível, ainda, a conclusão por substitutivo quando houve alteração do texto virginal. "Após aprovado o parecer, a matéria será encaminhada para apreciação na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados" (GRUPO, 2009, p. 15).

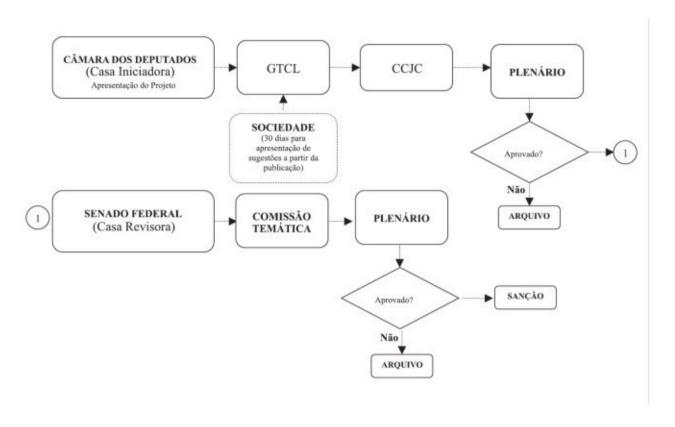
Cândido Vaccarezza (GRUPO, 2009, p. 15-16) expõe que a "CCJC se pronunciará não apenas sobre a constitucionalidade e juridicidade da matéria, mas também sobre sua adequação às disposições da Lei Complementar nº 95/1998".

"Posteriormente, o projeto será submetido à discussão e deliberação do Plenário" (GRUPO, 2009, p. 16). Uma vez aprovado, "será remetido ao Senado Federal, onde, após numerado e publicado, será distribuído à Comissão que tiver maior pertinência com a matéria e posteriormente deliberado pelo Plenário" (GRUPO, 2009, p. 16)". Se aprovado será encaminhado à sanção do Presidente da República.

O processo de consolidação visa resguardar o mérito da matéria e preservar o conteúdo normativo, não alterando a essencialidade da lei, porém resguardando os direitos nela previstos. Tanto na fase de elaboração quanto de tramitação dos projetos de consolidação na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, os procedimentos são rígidos e taxativos. Qualquer que seja a alteração deve ser observada, identificada e justificada; caso haja alteração de teor ou significado, será retirado do texto da lei, não havendo

modificação no que concerne ao conteúdo do texto original (GRUPO, 2009, p.16).

Segue fluxograma que ilustra o procedimento dos projetos de consolidação:



Fonte: Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis: balanço do biênio 2007-2008. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

4.3 Grupo de Trabalho de Consolidação de Leis – GTCL

Na Câmara dos Deputados, em 1987 foi criado o Grupo de Trabalho de Consolidação de Leis, tardiamente reinstalado em outubro de 2007, após a indicação de 21 membros para sua composição (GRUPO, 2009).

O deputado Cândido Vaccarezza foi designado coordenador do Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL) em 6 de fevereiro de 2007 e assumiu a responsabilidade com o presidente da Casa, Arlindo Chinaglia, e com a sociedade de concretizar o processo consolidatório, ainda nesta legislatura, a 53ª, compromisso que resultou em uma dinâmica diferente no âmbito do GTCL.

Os parlamentares membros, para dar celeridade ao processo, definiram 20 áreas temáticas a serem consolidadas, sendo que cada membro se responsabilizou por uma determinada área e, em consequência, pela elaboração do respectivo projeto de lei de consolidação (GRUPO, 2009, p. 25).

Após dois anos de trabalho foram apresentados 11 projetos de lei de consolidação atinentes às áreas: trabalhista (PL 1.987/2007), previdenciária (PL 7.078/2002), ambiental (PL 679/2007), educacional (PL 678/2007), saúde (PL 3.343/2008), assistência social (PL 3.800/2008), crédito rural (PL 3.692/2008), energia elétrica (PL 4.035/2008), comunicação e telecomunicação (PL 3.516/2008), estrangeiros (PL 4.489/2001) e leis cíveis (PL 4.343/2008)(GRUPO, 2009). "Os projetos alusivos à consolidação ambiental, previdenciária, saúde e assistência social foram aprovados no GTCL em 2008 e encaminhados à CCJC, onde aguardam deliberação" (GRUPO, 2009, p. 27). Conclui Cândido Vaccareza ao explicar que "os [projetos] referentes às áreas trabalhista, estrangeiros, educacional, crédito rural, energia elétrica, telecomunicação e leis cíveis estão em tramitação no GTCL" (GRUPO, 2009, p. 27. Grifou-se).

Durante a elaboração dos referidos projetos, a democracia, a participação direta da sociedade no processo legislativo e o exercício da cidadania ficaram resguardados através da abertura de prazo para apresentação de sugestões pela sociedade e da realização de audiências públicas e seminários que contaram com a presença de entidades, instituições, juristas renomados e cidadãos interessados no processo.

O GTCL pretende concluir, nesta legislatura, o processo de consolidação nas diversas áreas temáticas já definidas, o que facilitará a consulta e a aplicação da lei em benefício de todos (GRUPO, 2009, p. 27).

ÁREAS TEMÁTICAS/RESPONSÁVEIS PELA ELABORAÇÃO DOS PL/RELATORIA				
TEMAS	AUTOR/PROJETO	RELATOR		
Leis Mineirais e	CTCL DI 151 1000	Encontra-se na Plenário/Não		
Subsolo	GTCL/PL 151-1999	há designação de relator		
	Poder Executivo	RITA CAMATA		
Leis sociais	Previdenciária - PL 7.078/2002	Aprovado no GTCL		
(Seguridade Social;	RITA CAMATA	JOSÉ CARLOS ALELUIA		
Saúde e Assistência	Saúde - PL 3.343/2008	Aprovado no GTCL		
Social	RITA CAMATA	REGIS DE OLIVEIRA		
	Assistência Social - PL 3.800/2008	Aprovado no GTCL		
	BONIFÁCIO DE ANDRADA -	RICARDO TRÍPOLI		
3. Meio Ambiente	PL 679/2007	Aprovado no GTCL		
4. Leis Agrárias,	NELSON MARQUEZELLI	1		
Agricolas e de Terras	Crédito Rural - PL 3.692/2008	ASDRUBAL BENTES		
	CÂNDIDO VACCAREZZA	(210.02)20000000		
Trabalhista	PL 1.987/2007	ARNALDO JARDIM		
	ARNALDO JARDIM	NORTH ACCOUNTY (N. 17.17.17.17.17.17.17.17.17.17.17.17.17.1		
6. Águas e Energia	Setor de Energia Elétrida - PL 4.035/2008	BRUNO ARAÚJO		
7. Comunicação,				
Telecomunicação	BRUNO RODRIGUES - PL 3.516/2008	JOSÉ MENTOR		
8. Leis Culturais e	BONIFÁCIO DE ANDRADA -	MALIDO DENEVIDES		
Educação	PL 678/2007	MAURO BENEVIDES		
9. Leis Civeis	SERGIO BARRADAS CARNEIROS	REGIS DE OLIVEIRA		
9. Leis Civeis	PL 4.343/2008			
10. Leis Administrativas	REGIS DE OLIVEIRA (em elaboração)			
11. Sistema Financeiro	JOSÉ MENTOR (em elaboração)			
e Fiscalização				
12. Leis Penais	MARCELO ORTIZ (em elaboração)			
13. Processo Penal	FLAVIO DINO (em elaboração)			
	SANDRO MABEL; ANTONIO PALOCCI;			
14. Sistema Tributário	PAULO MALUF; MIRO TEIXEIRA(em			
	elaboração)			
 Legislação Militar e 	CÂNDIDO VACCAREZZA (em elaboração)			
Defesa Nacional				
16. Leis Comerciais	JOSÉ CARLOS ALELUIA (em elaboração)			
17. Leis Finanças	ANTONIO PALOCCI (em elaboração)			
Públicas, Orçamento				
18. Leis de Trânsito	CÂNDIDO VACCAREZZA (em elaboração)			
19. Processo Civil	A DESIGNAR*			
20. Leis de Direito				
Internacional Público e	A DESIGNAR**			
Privadas	do Mattao Chiaratti (2007-2008), mar car gunlant	a fai afastada davida à nassa		

^{*} O responsável, deputado Matteo Chiarelli (2007-2008), por ser suplente, foi afastado devido à posse do titular.

^{**} O responsável, deputado Ciro Gomes, pediu desligamento do GTCL.

4.4 Exemplos de projetos de consolidação a partir da reinstalação do GTCL

4.4.1 Consolidação da legislação dos estrangeiros

Projeto nº 4.489/2001

Autor: Poder Executivo

Data de apresentação: 11/4/2001

Apreciação: Proposição sujeita à apreciação do Plenário

Regime de tramitação: Especial

Ementa: Decreta expressamente revogada a Lei nº 2.416, de 28 de junho de 1911, e demais diplomas legais referentes a estrangeiros que especifica.

Relator: Deputado Miro Teixeira

Revogações: 38 leis ordinárias, 13 decretos-leis e 4 decretos legislativos

O projeto em comento, de autoria do Poder Executivo, objetiva declarar expressamente revogados diplomas legais referentes a estrangeiros (GRUPO, 2009).

De acordo com a Mensagem nº 321, de 2001, a proposição propiciará a definitiva exclusão do ordenamento jurídico nacional de leis e decretos-leis relativos a estrangeiros cujos preceitos perderam eficácia, seja por haver legislação superveniente, seja por terem tido vigência temporária já exaurida.

Logo, a revogação das normas constantes do referido projeto "busca reduzir a incerteza no ordenamento jurídico brasileiro, trazendo segurança jurídica ao operador do direito e ao cidadão, bem como atendendo à necessidade da Consolidação da Legislação de Estrangeiros" (GRUPO, 2009, p. 29).

Assim, para Cândido Vaccareza (GRUPO, 2009, p. 29-30),

a importância da consolidação das leis não se restringe a revisar e organizar as normas existentes sobre um mesmo assunto, e condensá-las em uma só lei, mas também e prioritariamente em revogar normas que não mais necessitam estar em nosso ordenamento jurídico, seja por terem cumprido seu objeto e eficácia, ou por terem sido revogadas tacitamente, evitando assim que se sustente a morosidade.

Atualmente o projeto se situa em tramitação no Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL) e tem como relator o deputado Miro Teixeira.

4.4.2 Consolidação da legislação de assistência social

Projeto nº 3.800/2008

Autor: Rita Camata (PMDB-ES)

Data de apresentação: 6/8/2008

Apreciação: Proposição sujeita à apreciação do Plenário

Matérias sujeitas a normas especiais: Especial

Ementa: Consolida a legislação relativa à Assistência Social

Relator: Deputado Regis de Oliveira

Revogações: 15 leis

A deputada Rita Camata apresentou, inicialmente, uma versão preliminar do projeto de lei de consolidação, em 14 de maio de 2008. O projeto oficial foi aduzido em 6 de agosto (GRUPO, 2009).

Assinala Vaccareza (GRUPO, 2009, p. 59) que o GTCL, "no dia 3/12/2008, aprovou o parecer do deputado Regis de Oliveira pela aprovação do projeto, com emendas".

No que se refere ao cumprimento de sua responsabilidade, a Deputada Rita Camata assim se posicionou (GRUPO, 2009, p. 59):

Como membro do Grupo de Trabalho, coube a nós, entre outras atribuições, a elaboração de um projeto de consolidação das leis relativas à assistência social. Tomamos por base a Lei 8.742, de 7 de dezembro de 1993, sendo nela incorporadas outras legislações, em especial aquelas relativas ao

Programa Bolsa-Família e à renda básica de cidadania. Ao reunir todas as leis da área da assistência social em uma única lei, facilitamos o acesso ao cidadão e aos gestores.

Seguidamente:

O Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis aprovou o Projeto de Lei 3.800/2008, da deputada Rita Camata (PMDB-ES), que consolida a legislação sobre assistência social, através do parecer do deputado Regis de Oliveira, que afirmou em seu relatório que foi feito um levantamento meticuloso de todos os dispositivos das 15 leis consolidadas e que o resultado vai facilitar e expandir a proteção legal para aqueles que mais precisam da proteção estatal. O relator observa ainda a importância da consolidação das leis referentes à assistência social: "Um dos mais importantes papéis da legislação é, sem dúvida, o de informar o cidadão sobre os rumos a serem tomados nas mais diversas áreas de seu interesse. A lei, além de norma, é comunicação. Assim, torna-se mais eficaz na medida em que é mais clara e acessível a todos" (GRUPO, 2009, p. 59-60).

Atualmente o Projeto de Lei nº 3.800/2008 tem sua situação descrita como pronta para a pauta na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados.

4.4.3 Consolidação da legislação cível

Proposição: Projeto de lei nº 4.343/2008

Autor: Sérgio Barradas Carneiro (PT-BA)

Data de apresentação: 19/11/2008

Apreciação: Proposição sujeita à apreciação do Plenário

Regime de tramitação: Prioridade

Ementa: Consolida, no Código Civil, as leis que especifica e dá outras providências

Relator: não designado

Revogações: 6 leis

Ao deputado Sérgio Barradas Carneiro, enquanto membro do GTCL, coube o mister

de elaborar a consolidação das leis cíveis (GRUPO, 2009).

Idealizou o autor, de início, um texto que perfizesse a consolidação de todas as leis cíveis, contudo, afirma Vaccarezza (GRUPO, 2009), dado o fato de o Código Civil ter sido publicado em 2002 e abranger matérias diversas, propôs o deputado Barradas a manutenção dos estatutos e a consolidação de apenas leis que continham "dispositivos revogados tacitamente devido à promulgação de leis posteriores e dispositivos ainda em vigor" (GRUPO, 2009, p. 67).

O PL nº 4.343, de 2008 "revoga expressamente seis leis referentes ao Reconhecimento dos Efeitos Civis; ao Casamento Religioso; à Lei do Divórcio; à Lei de Investigação de Paternidade; ao Direito dos Companheiros à Sucessão e à Lei de Condomínio" (GRUPO, 2009, p. 67). Conforme o autor, com a mantença do Código Civil e a consolidação das citadas normas será concedida "a oportunidade para 'arrumar' um pouco o caos legislativo em que nos encontramos" (GRUPO, 2009, p. 67).

4.5 Projetos de leis de consolidação

No balanço realizado no biênio 2007-2008 encontravam-se em tramitação na Câmara dos Deputados os projetos de lei — PL, nºs 151/1999 (Consolidação Mineral); 3.757/2000 (Matéria Cultura); 3.990/2000 (Terras Devolutas e a Colonização); 4.000/2001 (Setor de Transportes); 4.202/2001 (Matéria Previdenciária); 4.490/2001 (Trânsito); 4.633/2001 (Setor de Petróleo); 4.944/2001 (Afetos ao Ministério da Agricultura); 6.189/2002 (Serviços de Telecomunicações. Radiodifusão e Postal); 2.277/1999 (Consolidação Eleitoral).

Segue tabela que apresenta detalhes sobre cada um dos referidos projetos, o assunto de que tratam, as leis que revogam e a situação atual em que se encontram.

LEGISLAÇÃO CONSOLIDADA	PROJETO	LEIS REVOGADAS INTEGRALMENTE	SITUAÇÃO ATUAL			
PLENÁRIO						
Consolidação Mineral	PL 151/1999	Cataly state seco	APROVADO NA CCJC			
	(GTCL)	10 leis ordinárias e 5 decretos	Relator: deputado André Benassi			
			Pronta para pauta Plenário			
Matéria Cultural	PL 3.757/2000	34.10 (2.6.7) (2.6.7)	APROVADO NA CCJC			
	(Poder Executivo)	12 leis ordinárias e 14 decretos-lei	Relator: deputado Edmar Moreira			
(Revogação)			Pronta para pauta Plenário			
Terras Devolutas	PL 3.990/2000		APROVADO NA CCJC			
e a Colonização	(Poder Executivo)	3 leis ordinárias, 7 decretos-lei	Relator: deputado Cândido Vaccarezza			
(Revogação)			Pronta para pauta Plenário			
Setor de	PL 4.000/2001	16 leis ordinárias, 36 decretos-lei	APROVADO NA CCJC			
Transportes	(Poder Executivo)	e 4 decretos-legislativos	Relator: deputado Regis de Oliveira			
(Revogação)		e + decretos-registativos	Pronta para pauta Plenário			
Matéria	PL 4.202/2001	96 leis ordinárias, 169 decretos-	APROVADO NA CCJC			
Previdenciária	(Poder Executivo)	lei, 2 leis complementares e 3	Relator: Mauricio Rands			
(Revogação)		decretos legislativos	Pronta para pauta Plenário			
Trânsito	PL 4.490/2001		APROVADO NA CCJC			
	(Poder Executivo)	9 leis ordinárias e 7 decretos-lei	Relator: deputado Cândido Vaccarezza			
(Revogação)			Pronta para pauta Plenário			
Setor de Petroléo	PL 4.633/2001		APROVADO NA CCJC			
(Revogação)	(Poder Executivo)	2 leis ordinárias e 7 decretos-lei	Relator: deputado Inaldo Leão			
			Pronta para pauta Plenário			
Afetos ao	PL 4.944/2001	10 leis ordinárias e 1 decreto-lei e	APROVADO NA CCJC			
Ministério da	(Poder Executivo)	1 lei delegada	Relator: deputado Inaldo Leão			
Agricultura		i lei delegada	Pronta para pauta Plenário			
Serviços de	PL 6.189/2002	48 leis ordinárias, 76 decretos-lei	APROVADO NA CCJC			
Telecomunicações,	(Poder Executivo)	e 26 decretos do Poder	Relator: deputado Cândido Vaccarezza			
Radiodifusão e			Pronta para pauta Plenário			
Postal		Legislativo				
CCJC						
Consolidação Eleitoral	PL 2.277/1999		CCJC aguardando parecer			
	(Bonifácio de	34 leis ordinárias e 3 decretos-lei	Relator:deputado Bruno Araújo			
	Andrada)					

Fonte: Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis: balanço do biênio 2007-2008. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

PROJETO DE LEI DE CONSOLIDAÇÃO							
LEGISLAÇÃO	PROJETO	LEIS REVOGADAS	SITUAÇÃO ATUAL				
CONSOLIDADA	PROJETO	INTEGRALMENTE	SITUAÇÃO ATUAL				
PLENÁRIO							
	1201011111111111	CCJC					
Matéria Trabalhista (Revogação)	PL 4.402/2001 (Poder Executivo)	28 leis ordinárias e 58 decretos-	CCJC: Aguardando parecer Relator: deputado Arnaldo Faria de Sá				
(Iterogação)							
Consolidação Ambiental	PL 679/2007	31 leis, 2 decretos-leis e 1	CCJC: Aguardando parecer				
Consolidação Amolentai	(Bonifácio de Andrada)	medida provisória	Relator: deputado Sarney Filho				
Consolidação Previdenciária	PL 7.078/2002	I I I I I I I I I I I I I I I I I I I	CCJC: Aguardando parecer				
-	(Poder Executivo)		Relator: deputado Tadeu Filipelli				
Consolidação da Legislação	PL 3.800/2008	15 leis	CCJC: Aguardando parecer				
Relativa à Assistência Social	(Rita Camata)	15 103	Relator: deputado Colbert Martins				
Consolidação da Legislação da	PL 3.343/2008	62 leis e 1 decreto-lei	CCJC: Tramitando em conjunto com PL 4.247/2008				
Saúde	(Rita Camata)	02 kis c 1 decreto-ki	Relator: aguardando designação				
		GTCL					
Estrangeiros (Revogação)	PL 4.489/2001	38 leis ordinárias, 13 decretos-	GTCL: aguardando parecer				
Littangen os (Revogação)	(Poder Executivo)	leis e 4 decretos legislativos	Relator: deputado Miro Teixeira				
Consolidação Educacional	PL 678/2007	41 leis, 2 decretos-leis e 1	GTCL: aguardando parecer				
Consolidação Educacionai	(Bonifácio de Andrada)	medida provisória	Relator: Mauro Benevides				
Consolidação Trabalhista	PL 1.987/2007	210 decretos-leis e 229 leis	GTCL: pronta para pauta				
	(Cândido Vaccarezza)		Relator: deputado Arnaldo Jardim				
Consolidação da Legislação de	PL 3.516/2008		GTCL: aguardando parecer				
Telecomunicações e de	(Bruno Rodrigues)	18 leis e 1 decreto-lei	Relator: deputado José Mentor				
Radiodifusão							
Consolidação da Legislação	PL 3.6292/2008	7 leis e 2 decretos-leis	GTCL: aguardando parecer				
Relativo ao Crédito Rural	(Nelson Marquezelli)		Relator: deputado Asdrubal Bentes				
Consolidação da Legislação do	PL 4.035/2008	48 leis, 89 decretos-leis e 2	GTCL: aguardando parecer				
Setor de Energia Elétrica	(Arnaldo Jardim)	medidas provisórias	Relator: deputado Bruno Araújo				
Consolidação das Leis Cíveis	PL 4.343/2008	6 leis	GTCL: aguardando parecer				
	(Sérgio Barradas)	O ICIS	Relator: deputado Regis de Oliveira				

Fonte: Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis: balanço do biênio 2007-2008. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

Conclusão

É inegável a existência de leis e atos normativos em demasia vigentes no Brasil. Sabese, bem assim, que a mundividência do legislador queda-se equivocada e passa ao largo do que dele poderia se esperar a título de compreensão da acepção clássica da lei, sua origem, fins e eficácia. É dizer, não se há que prever o caos; o caos afigura-se inexoravelmente instaurado e em franca progressão.

O mesmo legislador, seduzido pela utopia de transmutar a realidade por intermédio de simples textos normativos, igualmente tendo sua produtividade, como parlamentar, aferrada a gama de projetos propostos e, com efeito, aprovados, não edita as leis, em vez disso, as fabrica, produz.

Evidentemente o Sistema Romano-Germânico embasa a pletora legislativa. Dessa premissa não se faz possível distanciar. Tal sistema, por incitar o culto à lei, permite azo a que o afã do legislador alcance proporção e intensidade ciclópicas. E quando esta é a sistemática jurídica de que se dispõe, parece não haver balizas, marcos à desenfreada elaboração legislativa. Nasce o abuso.

A lei, então, viu-se, como fonte do direito no *civil law* assume papel primário, preponderante, enquanto que às fontes secundárias cabe o mister adjutor, de segunda ordem de aplicação, no dizer de Ana Lúcia Aguiar (2010). Não que isso queira significar menoscabo. Diversamente, as fontes secundárias colimam auxiliar na interpretação de diplomas legislativos. Essa é a dinâmica de um sistema jurídico como o brasileiro, *mutatis mutandis*.

No entanto, não se vislumbra, por óbvio, solução mágica ao imbróglio. O que, a sóbrios olhares se vê, pois, são mecanismos que, indubitavelmente, possam mitigar, amainar o sem igual cenário de inflação legislativa que se desenhou. Aí se inclui a consolidação de leis, instituto cuja eficácia se tem percebido com o passar das décadas. Outrora, ventilado tão somente em proposições teóricas. Ultimamente, porém, esposado nos Legislativos aqui e alhures. Aponta a consolidação de leis numa direção em que se vislumbra a racionalização legislativa, o fortalecimento da democracia, o robustecimento da segurança jurídica e o fortalecimento da cidadania, por meio da maior acessibilidade ao teor dos textos legais e, como corolário, maior participação nos destinos e rumos do país.

Portanto, ignorar o fato de que o Poder Legislativo brasileiro encontra-se aturdido, enleado na teia por ele mesmo urdida, não equacionará a crise que o assola. A supremacia da lei, veículo "indispensável à estruturação de um regime constitucional

pluralista" (FERREIRA FILHO, 2001, p. 10), por estas terras originou o desmando daquilo que se estabeleceu a partir dos movimentos revolucionários liberais. Em razão disso, porém, a lei não se deslegitimou, ressalte-se. Foi-lhe apenas conferido um sentido outro, moderno e fruto da pressa e do improviso que, atrozes e implacáveis, vigem em tais tempos. É dizer, o conceito de lei de nosso tempo dista daquele que a enxerga como técnica fundamental do constitucionalismo moderno.

A crise, desse modo, nada mais é do que oriunda da superabundância de leis que suscita um verdadeiro estado de degradação e, para Arthur Castilho Neto, chega até mesmo a ameaçar "a sobrevivência do Estado de Direito" (CASTILHO NETO, 1981, p. 7). Quiçá essa atual crise promane, até mesmo, de uma "crise geral do Direito" (SILVA, 1967, P; 77). Logo, é cediço ocaso que acomete o Legislativo e o instituto da lei.

O número de leis vigentes hoje consubstancia um real e preciso diagnóstico da situação normativa brasileira, a qual insta, em curto prazo, a aplicação de técnicas prestadias à minoração desse quadro quão logo seja possível para que, em tempo futuro, perfaçam-se mudanças efetivas, peremptórias, na consciência legislativa a fim de que não mais se legisle segundo o tom do proselitismo, do clientelismo, do imediatismo e de tantos outros vícios que façam da ação de legislar um ato inconsiderado e despropositado, nas palavras de Gabriel Dezen Júnior (2003).

Assim, como já se propôs acima, não resta propugnar por uma drástica mudança de modelo, de sistema jurídico. Impende, isso sim, perfilhar formas de racionalização da legislação vigente, "atacar a furiosa produção de normas jurídicas" (DEZEN JÚNIOR, 2003, p. 42), impugnar o contexto de desordem social e anomia, esta última passível de ser gerada pelo excesso de legislação, por mais paradoxal que se possa parecer.

É nesse panorama que aufere força o instituto da consolidação de leis, tema que, noutros momentos da história pátria, foi objeto de escasso interesse, no entanto erguese hodiernamente como um mecanismo hábil a dar concretude à ideia de "saneamento formal da legislação" (VILLELA, 1986, p. 323). Não que a consolidação tenha o condão de, fabulosa e magicamente, transformar o arcabouço jurídico brasileiro, racionalizá-lo, sistematizá-lo, retira-lhe os excessos. Mostra-se ela, no entanto, como medida urgente, necessária, plenamente viável e deveras eficaz.

Endossada por renomados juristas a consolidação de textos legais, mencionada no parágrafo único do art. 59 da Carta Política, e regulamentada pela lei complementar nº 95/1998, posteriormente, alterada pela lei complementar nº 107/2001, traz grande avanço à legislação pátria, vez que se fazia necessária "a criação de um modelo

moderno que possibilitasse tratar dos vários temas com um mínimo de vinculatividade, evitando o prosseguimento desse quadro de caos, desse quadro de multiplicação de leis de forma indevida", na opinião de Gilmar Mendes (2003, p. 66).

Recentemente, o Congresso Nacional, reconhecendo a importância da consolidação de leis, vem, a partir do trabalho de comissões criadas com o propósito específico de consolidar diplomas normativos, envidando esforços para desinchar a tessitura legislativa brasileira, muito embora, reconheça-se, a referida atuação ainda trafegue timidamente em meio ao oceano de leis, bem como de prioridades que igualmente merecem atenção do Estado. Ou seja, a calamidade legislativa ainda carece de ser vista como tal.

Referências

AGUIAR, Ana Lúcia. *História dos sistemas jurídicos contemporâneos*. São Paulo: Editora Pillares, 2010.

ALONSO, Maria de Souza. *A experiência da consolidação no Governo Federal*. Publicações. Disponível em: http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/4/04.pdf?sequence=4. Acesso em 28 de maio de 2014

ANDRADA, Bonifácio. *A experiência da consolidação no Congresso Nacional*. Publicações. Disponível em: http://dspace.almg.gov.br/xmlui/bitstream/handle/11037/4/04.pdf?sequence=4. Acesso em 28 maio 2014

ANOMY. In: BIERSTEDT, Robert. *A dictionary of the social sciences*. Londres: Tavistock Publications: 1964.

ANTUNES, Marcus Vinicius Martins. "Sistemas jurídicos comparados, direito constitucional e instituições políticas: esboço de análise para um quadro em transformações". MEDEIROS, Antônio Paulo Cachapuz (org.). Faculdade de direito da PUCRS: *O ensino jurídico no limiar do novo século*. Edição comemorativa do cinquentenário (1947-1997). Porto Alegre: Editora EDIPUCRS, 1997.

BASTOS, Celso Ribeiro. *Curso de Direito Constitucional*. 2ª edição. São Paulo: Celso Bastos Editora, 2002.

CARNELUTTI, Francesco. *Crise da arte e crise do direito* [Crisi dell'arte e crisi del diritto]. Trad. E notas de JOÃO BAPTISTA VILLELA. Belo Horizonte: Kriterion, 1973.

CARRILHO, Cristiano. *Manual de história dos sistemas jurídicos*. São Paulo: Editora Campus Elsevier, 2009.

CASTRO JÚNIOR, Osvaldo Agripino de. *Introdução ao Direito e desenvolvimento*: Estudo comparado para a reforma do sistema judicial. Brasília: OAB editora, 2004.

CONSOLIDAÇÃO DE LEIS. Disponível em: http://www.al.sp.gov.br/processo-legislativo/consolidacao-de-leis/. Acesso em 29 de maio de 2014

 Disponível	em:	http://www2.camara.leg.br/atividade-
1		1

legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/54a-legislatura/gtcl/projetos-de-consolidacao-em-fase-de-acolhimento-de-sugestoes>. Acesso em 29 de maio de 2014.

DAVID, René. *Grandes sistemas do direito contemporâneo*. 3ª Ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

DEZEN JÚNIOR, Gabriel. *O Instituto da Consolidação*: Panorama Histórico, Jurídico e Político. Publicações. Disponível em: http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assemble Acesso em 17 de setembro de 2013.

DROBOWOLSKY, Sílvio. *A inflação legislativa e a jurisdição constitucional*. Disponível em: http://egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/1173-1187-1-PB.pdf>. Acesso em 17 de setembro de 2013.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*: Técnica, decisão, dominação. 5ª Ed. São Paulo: Editora Atlas S.A., 2007.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do processo legislativo*. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2007.

GAZETA DO POVO. *A fantástica fábrica de leis e normas*. Curitiba. Disponível em: http://www.gazetadopovo.com.br/vidapublica/conteudo.phtml? id=1183765&tit=Afantastica-fabrica-de-leis-e-normas>. Acesso em 17 de setembro de 2013.

Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis: balanço do biênio 2007-2008. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2009.

GUSMÃO, Paulo Dourado de. *Introdução ao estudo do direito*. 43ª Ed. Rio de janeiro: Editora Forense, 2010.

G1. *Em protesto a quantidade de leis, advogado lança livro de 7,5 toneladas*. Minas Gerais. Disponível em: http://g1.globo.com/minas-gerais/noticia/2014/03/em-protesto-complexidade-de-leis-advogado-lanca-livro-de-75-toneladas.html. Acesso em 25 de abril de 2014.

ISTOÉ. *O Brasil das 181 mil leis*. São Paulo. Disponível em: http://www.istoe.com.br/reportagens/3144_O+BRASIL+DAS+181+MIL+LEIS. Acesso em 25 de abril de 2014.

LASSALE, Jean Pierre. *Introdução à política*. Tradução de Eduardo García Máinez.

México: UNAM, 1969.

LEONARDO, Marcelo. *A multiplicidade das leis e as dificuldades para os operadores do Direito*. Disponível em: http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assemble Acesso em 25 de abril de 2014.

MACIEL, Marco. Consolidação legislativa. *Correio Braziliense*, Direito e justiça, Brasília, p. 21, 28 de setembro de 2007.

_____. *Simplificação das leis*. Disponível em: http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496232/000064353.pdf? sequence=1>. Acesso em 25 de abril de 2014.

MENDES, Gilmar Ferreira. *O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação*. Disponível em: http://www.almg.gov.br/opencms/export/sites/default/consulte/publicacoes_assemble Acesso em 25 de abril de 2014.

MULTIUNIVERSO JURÍDICO. *Metodologia de pesquisa — Métodos de procedimento*. Disponível em: http://www.multiversojuridico.com.br/liz/Met_5_metodos_de_procedimento.pdf. Acesso em 25 de outubro de 2013.

NADER, Paulo. *Introdução ao estudo do direito*. 32ª Ed. Rio de Janeiro: Editora Forense, 2010.

REALE, Miguel. *Lições preliminares de direito*. 25ª Ed. 22ª Tir. São Paulo: Editora Saraiva, 2001.

SILVA, Juary C. *Considerações em torno da inflação legislativa*. Disponível em: http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1233180/DLFE54950.pdf/REVISTA18. Acesso em 25 de abril de 2014.

SLIDE SHARE. *Observação*, *questionário e entrevista*. Disponível em: http://www.slideshare.net/narf2916/tcnicas-de-pesquisa-observao-questionrio-e-entrevista. Acesso em 25 de outubro de 2013.

SUIAMA, Sergio Gardenghi. *A crise do Poder Legislativo no Estado contemporâneo*: Análise dos projetos e pareceres da Assembleia Legislativa de São Paulo. Revista de Informação Legislativa, Brasília, a. 33, n. 131, p. 200, 1996.

VILLELA, João Baptista. *Da consolidação das leis civis à teoria das consolidações*: problemas histórico-dogmáticos. Disponível em: http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/181682. Acesso em 25 de abril de 2014.

WALD, Arnold. *A elaboração e revisão dos projetos de código*. Disponível em: http://download.rj.gov.br/documentos/10112/1192980/DLFE54525.pdf/REVISTA211 Acesso em 25 de abril de 2014.