

ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO: A CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS COMO MÉTODO REORGANIZADOR E SIMPLIFICADOR DA LEGISLAÇÃO

AURO AUGUSTO CALIMAN (*) E
PEDRO RUBEZ JEHA (**)

1. Introdução. 2. Ordenamento jurídico. 2.1. Unidade. 2.2. Coerência. 2.3. Completude. 3. O ordenamento jurídico brasileiro. 4. Reorganização e simplificação da legislação. 5. Codificação, Consolidação e Compilação. 6. A consolidação das leis. 6.1. Categorias de alterações textuais na consolidação legal. 6.2. No Brasil: as leis complementares federais n.ºs 95/98 e 107/01. 6.3. Conteúdo normativo original e alterações legais permitidas. 6.4. Projetos de lei de consolidação. 6.5. As lei complementares paulistas n.ºs 863/99 e 944/03. 7. Conclusões.

1. INTRODUÇÃO

No Estado Democrático de Direito governantes e governados devem observância ao ordenamento jurídico legitimamente posto. A observância deste princípio representa conquista fundamental da Democracia. ALEXANDRE DE MORAES resalta que "com o primado da lei, cessa o privilégio da vontade caprichosa do detentor

(*) Secretário-Geral Parlamentar da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo desde outubro/96. Mestrando em Direito Político e Econômico, pela Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP. Procurador-chefe da Assessoria Técnica da Mesa da Assembléia Legislativa, de agosto de 1989 a outubro de 1996.

(**) Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie-SP.

do poder em benefício da lei, sendo assegurada ao particular a possibilidade de recusar as imposições estatais que não respeitarem o devido processo legislativo."¹

Sob a perspectiva da cidadania modelando o Estado, busca-se averiguar o aparente paradoxo existente entre o princípio da segurança jurídica, próprio do Estado Democrático de Direito, e que faz com que centenas de milhares de atos normativos sejam necessariamente produzidos, e a insegurança do cidadão diante do princípio de que a ninguém é permitido escusar-se de obediência às normas legais por desconhecê-las.

Com amparo doutrinário e estudo da legislação pertinente, procura-se demonstrar a necessidade da consolidação das leis por campos temáticos, e os benefícios daí advindos para o efetivo exercício da cidadania.

Uma ordem jurídica eficientemente disposta imprime eficácia espontânea às normas, reduz a litigiosidade social e o arbítrio do aplicador da lei, assim como o efetivo conhecimento do direito posto é corolário do princípio da segurança jurídica.

2. ORDENAMENTO JURÍDICO

Um ordenamento jurídico universal é, ainda, impensável. Melhor seria afirmar-se: um ordenamento jurídico universal é impossível. Concede-se o "ainda" apenas por conta das profundas transformações provenientes da revolução tecnológica e da globalização econômica, provocando o surgimento de comunidades supranacionais e, pois, de um direito econômico comunitário e já não apenas nacional.

No mundo contemporâneo, cada Estado possui um ordenamento jurídico. RENÉ DAVID constata que todos esses Direitos dos Estados deixam-se classificar em um número limitado de famílias: família romano-germânica, família da *common law* e família dos direitos socialistas, além dos direitos muçulmano, hindu e judaico, e dos sistemas do Extremo Oriente, da África negra e de Madagáscar². Por razões de várias ordens, nos países da família romano-germânica, onde este estudo se insere, considera-se a lei como a melhor forma de se alcançar o cânone da justiça. Ao lado do costume, da jurisprudência, da doutrina e dos princípios gerais, a lei, como fonte do direito, "*parece ser a melhor técnica para enunciar regras claras, numa época em que a complexidade das relações sociais obriga a conferir prioridade, entre os elementos de uma solução justa, às preocupações de precisão e clareza*".³ A lei plasmada numa ordem jurídica estruturalmente escalonada, conforme critérios hierárquicos, assim concebida por HENS KELSEN onde "*a Constituição representa o escalão de Direito positivo mais elevado*".⁴

¹ Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional, p. 197.

² Os grandes sistemas do direito contemporâneo, p. 14-24.

³ *Ibid.*, p. 93.

⁴ Teoria Pura do Direito, p. 310.

2.1. Unidade

A obra de NORBERTO BOBBIO sobre teoria do ordenamento jurídico é referência utilizada neste estudo para se discorrer sobre as características de um ordenamento⁵.

As normas jurídicas não podem ser concebidas isoladamente, pois as diversas espécies de normas se relacionam entre si. NORBERTO BOBBIO deslocou o estudo do direito da norma para o do ordenamento jurídico, excluindo a possibilidade de existência de um ordenamento composto por uma só norma responsável pela regulamentação de toda vida social, fazendo-se imprescindível a multiplicidade delas, notadamente na organização nacional pelo Estado.

Diante de uma realidade social complexa, é inconcebível que apenas um órgão ou poder seja capaz de reconhecer e regular todas as relações intersubjetivas surgidas no seio da comunidade de modo a dirimir e até mesmo prever e evitar eventuais conflitos. Assim, o ordenamento jurídico utiliza-se de dois instrumentos indispensáveis à normatização: a recepção de normas e a delegação para produzi-las. Pela recepção reconhece-se como válidas normas já existentes, desde que integráveis à unidade do ordenamento. A delegação, por seu turno, é reflexo direto da construção escalonada do ordenamento jurídico propugnada por HANS KELSEN⁶, responsável pela unidade de todo o sistema normativo. Parte-se do princípio de que as normas jurídicas não são apenas coordenadas de maneira horizontal; há também uma relação de subordinação hierárquica vertical. Uma figura piramidal pode representar esta organização: em seu ápice encontra-se a Constituição de modo que todas as demais normas a ela devem obediência e dela retiram seu fundamento de validade.⁷ Como é impossível que a Constituição tudo preveja e tudo regule – e nem deve este ser seu objetivo –, é função das normas que lhe são inferiores explicitá-la e dar-lhe cumprimento. Pressupõem-se, pois, a existência de uma Constituição estruturante⁸ e unificadora de todo o ordenamento jurídico, delegando-se às normas infra-constitucionais sua complementação.

2.2. Coerência

Em um ordenamento jurídico, em tese, não são admitidas contradições. Da relação de sujeição das normas inferiores às superiores deriva, teoricamente, a impossibilidade de incoerências dentro de um ordenamento jurídico sistêmico.

As contradições existentes entre duas normas integrantes de um sistema e dotadas de um mesmo âmbito de validade (temporal, espacial, pessoal e material)⁹

⁵ *Teoria do ordenamento jurídico*, p. 31-97.

⁶ *Ob. cit.*, p. 310, nota 4.

⁷ Não se enfrentam aqui as questões da teoria kelseniana sobre a norma fundamental. Considera-se apenas, para os fins deste trabalho, o direito positivado que haure na Constituição seu fundamento de validade.

⁸ José Joaquim Gomes Canotilho, *Direito Constitucional*, p. 245

⁹ Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 88, nota 5.

são denominadas antinomias. O direito não comporta antinomias pois a ordem jurídica é fundada na necessidade de segurança para o desenvolvimento das próprias relações jurídicas, exurgindo daí a necessidade de se encontrar soluções para as antinomias, sob pena de se comprometer o próprio sistema.

Registre-se que métodos de eliminação de antinomias foram concebidos¹⁰, tendo por escopo retirar do ordenamento a) uma das normas, b) ambas, ou c) trechos de uma ou de ambas, conforme a natureza e amplitude do conflito que há entre elas.

Normas incompatíveis acabam convivendo dentro de um mesmo sistema. Qualquer ordenamento que não contemple um aparato eficiente, responsável pela realização de um controle de legalidade de leis e atos normativos, expurgando do sistema normas incompatíveis com seus preceitos, está condenado a conviver com elas. Assim, pode ocorrer que em determinado ordenamento seja produzida uma norma que contraste de forma inconciliável com outras normas hierarquicamente superiores. NORBERTO BOBBIO, tal qual HANS KELSEN, reconhece a existência de antinomias insolúveis. A coerência do sistema como um todo não fica afetada, apenas as normas em conflito são postas em dúvida. Contudo, à medida que tais condutas legislativas vão se acumulando, a credibilidade e a eficiência do sistema começam a ruir.¹¹

¹⁰ Conforme Norberto Bobbio, op. cit., p. 88-101, nota 5:

a) **critério cronológico** – num conflito entre duas normas incompatíveis deve prevalecer a posterior (*lex posterior derogat priori*). Não poderia ser diferente, vez que, se tal princípio não fosse admitido, qualquer sociedade estaria condenada à estagnação consistente na obediência das primeiras normas historicamente elaboradas. O ordenamento jurídico não seria nunca capaz de se conformar à realidade social em constante evolução.

A aceitação de tal regra pressupõe que um dado ordenamento – ou melhor, uma dada cultura jurídica – seja propensa à evolução. Uma legislação, por exemplo, calcada em preceitos religiosos – eternos, pois – não deve aceitar a regra da *lex posteriori derogat priori*, por constituir esta verdadeira negação de seus propósitos.

b) **critério hierárquico** – entre duas normas inconciliáveis deve imperar a superior (*lex superior derogat inferiori*). Aqui também não há dificuldade em se perceber a razão de tal discriminação, uma vez que já partimos do princípio de que as normas são organizadas de forma escalonada. Seria um contra-senso admitir que uma norma com poder normativo inferior derivado fosse capaz de alterar alguma outra posta em categoria hierárquica superior.

c) **critério da especialidade** – segundo este critério, a norma especial deve prevalecer sobre a geral (*lex specialis derogat generali*). A razão de tal preferência repousa sobre a constante busca do ideal de justiça. Ainda que este ideal seja diferente para cada povo ou época, presume-se que a legislação específica visa oferecer tratamento isonômico aos submetidos ao império da legislação de modo a tratar os iguais de forma igual e os desiguais de forma desigual, na medida de sua desigualdade. Ao reconhecer que uma regra geral não pode atender a contento as disparidades verificadas na realidade social sob pena de se tornar letra morta – uma vez que uma regra geral que atenda a todas as necessidades deve ser tão ampla a ponto de não dizer nada –, o legislador edita regras especiais.

¹¹ A coerência não é condição de validade, mas é sempre condição de justiça do ordenamento. É evidente que quando duas normas contraditórias são ambas válidas, e pode haver indiferentemente a aplicação de uma ou de outra, conforme o livre arbítrio daqueles que são chamados a aplica-las, são violadas duas exigências fundamentais em que se inspiram ou tendem a inspirar-se os ordenamentos jurídicos: a exigência da certeza (que corresponde ao valor da paz ou da ordem), e a exigência da justiça (que corresponde ao valor da igualdade). Onde existem duas normas antinômicas, ambas válidas, e portanto aplicáveis,

2.3. Completude

Pode-se definir completude partindo-se de um conceito negativo: significa ausência de lacunas num ordenamento.

Os estudiosos dividem-se em duas correntes¹²: de um lado os que negam a existência de lacunas, pois o direito é um todo orgânico sempre capaz de disciplinar todas as situações que lhe sejam postas¹³; de outro, os que afirmavam que, por mais completo e perfeito que possa ser o ordenamento jurídico, dada a dinâmica da vida social, sempre existirão casos que não encontrarão solução em seus ditames, admitindo, por conseguinte, a existência das lacunas. KARL ENGISH, entre outros estudiosos, assim se posiciona.¹⁴

Uma melhor compreensão do assunto passa por se anotar que a questão da completude do ordenamento jurídico surgiu à época das Revoluções liberais. Nessa época, os ideais contratualistas impregnavam os ideais revolucionários que contribuíram para a formação do Estado Moderno. Segundo a lógica do contrato social, o Estado somente surge para assegurar os direitos inerentes ao homem e anteriores à sociedade civil e ao Estado (direito natural)¹⁵. A liberdade emerge, neste momento,

¹¹ (cont.) o ordenamento jurídico não consegue garantir nem a certeza, entendida como possibilidade, por parte do cidadão, de prever as consequências jurídicas da própria conduta, nem a justiça, entendida como o igual tratamento das pessoas que pertençam à mesma categoria." (Norberto Bobbio, *op. cit.*, p. 113, nota 5)

¹² "O fenômeno da 'lacuna' está correlacionado com o modo de conceber o sistema. Se se fala em sistema normativo como um todo ordenado, fechado e completo, em relação a um conjunto de casos e condutas, em que a ordem normativa delimita o campo da experiência sem ser condicionada pela própria experiência, o problema da existência das lacunas ficaria resolvido, para alguns autores, de forma negativa, porque há uma regra que diz que 'tudo o que não está juridicamente proibido, está permitido', qualificando como permitido tudo aquilo que não é obrigatório nem proibido. Essa regra genérica abarca tudo, de maneira que o sistema terá sempre uma resposta; daí o postulado da plenitude hermética do direito. Toda e qualquer lacuna é uma aparência, nesse sistema que é manifestação de uma unidade perfeita e acabada, ganhando o caráter de ficção jurídica necessária. De uma forma sintética, poder-se-á dizer como Von Wright que 'um sistema normativo é fechado quando toda ação está, deonticamente, nele determinada'. Se se conceber o sistema como aberto e incompleto, revelando o direito como uma realidade complexa, contendo várias dimensões, não só normativa, como também fática e axiológica, aparecendo como um critério de avaliação, em que os fatos e as situações devem ser entendidas como um entrelaçamento entre a realidade viva e as significações do direito, no sentido de que ambas se prendem uma a outra, temos um conjunto contínuo e ordenado que se abre numa desordem, numa descontinuidade, apresentando um 'vazio', uma lacuna, por não conter uma solução expressa para determinado caso." Cf Maria Helena Diniz, *as lacunas do Direito*, 6. ed., São Paulo : Saraiva, 2000, p. 27-28.

¹³ Neste sentido: Savigny, Santi Romano, Zitelman, Kelsen, Cossio e Geny. Cf. Maria Helena Diniz, *op. cit.*, p. 29-68, nota 13.

¹⁴ Cf Maria Helena Diniz, *op. cit.*, p. 69-72, nota 13.

¹⁵ Rousseau, contratualista: "Encontrar uma forma de associação que defenda e proteja a pessoa e os bens de cada associado com toda a força comum, e pela qual cada um, unindo-se a todos, só obedece contudo a si mesmo, permanecendo assim tão livre quanto antes. Esse, o problema fundamental cuja solução o contrato social oferece." (*Do contrato social*, p. 69-70). Hobbes, no mesmo sentido afirmou: "Porque as leis de natureza (como a justiça, a equidade, a modéstia, a piedade, ou, em resumo, fazer aos outros o que queremos que nos façam) por si mesmas, na ausência de temor de algum poder capaz de levá-las a ser respeitadas, são contrárias a nossas paixões naturais, as quais nos fazem tender para a parcialidade, o orgulho, a vingança e coisas semelhantes. E os pactos sem a espada não passam de palavras, sem força para dar

como um destes direitos intocáveis assegurados no próprio contrato social. Como garantia desta liberdade contra arbítrios estatais surge o princípio da legalidade, segundo o qual ninguém pode ser obrigado a fazer ou deixar de fazer algo, senão por imposição de lei. Pelo ângulo inverso, chega-se à mesma conclusão, vez que se é livre para fazer tudo quanto a lei não proíba.

Debita-se a resistência em se admitir a existência de um ordenamento lacunoso à conseqüente necessidade de se negar o monopólio estatal da produção normativa.

Na concepção de MONTESQUIEU, o Poder Legislativo é o órgão responsável pela criação das normas. Assim, qualquer produção legislativa que ocorra fora da abrangência do Parlamento constitui verdadeira usurpação de função e atentado a liberdade dos cidadãos¹⁶, desvirtuando a razão de ser do Estado, garantidor dos direitos, como o da liberdade. O monopólio da produção legislativa, manifestado pelos princípios da isonomia (impossibilidade de tratamento desigual para pessoas em situações jurídicas semelhantes, o que obriga a criação de normas gerais e abstratas imponíveis erga omnes) e da legalidade (como resguardo contra a intromissão abusiva do Estado na esfera individual do cidadão, configurando verdadeira garantia a liberdade de se fazer tudo quanto não é proibido), foi erigido como pilar de sustentação de qualquer organização social democrática.

Em um sistema político democrático¹⁷, como o pátrio atual – onde impera a vontade estatal emanada por meio de leis escritas – o princípio da segurança jurídica impõe ao Estado a imprescindibilidade de oferecer ao cidadão o direito de conhecer as conseqüências jurídicas de sua conduta.

A alegação de desconhecimento para desoneração de obrigações legalmente impostas é expediente excepcional. Logo, dada a bilateralidade da relação dever-direito estabelecida entre Estado e cidadão, a obrigação de conhecer a norma deve vir acompanhada do mencionado preceito da segurança jurídica, assegurado mediante os princípios da isonomia e da legalidade. Este, como pilar da liberdade

¹⁵ (cont.) a menor segurança a ninguém. Portanto, apesar das leis de natureza (que cada um respeita quando tem vontade de respeitá-las e quando pode fazê-lo com segurança), se não for instituído um poder suficientemente grande para nossa segurança, cada um confiará, e poderá legitimamente confiar, apenas em sua própria força e capacidade, como proteção contra todos os outros." (*Leviatã*, p. 141).

¹⁶ "Quando na mesma pessoa ou no mesmo corpo de magistratura o poder legislativo está reunido ao poder executivo, não existe liberdade, pois pode-se temer que o mesmo monarca ou o mesmo senado apenas estabeleçam leis tirânicas para executá-las tiranicamente. Também não haverá liberdade se o poder de julgar não estiver separado do poder legislativo e do executivo. Se estivesse ligado ao poder legislativo, o poder sobre a vida e a liberdade dos cidadãos seria arbitrário, pois o juiz seria o legislador. Se estivesse ligado ao poder executivo, o juiz poderia ter a força de um opressor." *Do espírito das leis*, p. 202.

¹⁷ Como o tema do presente estudo é o ordenamento jurídico brasileiro e os métodos para simplificar e organizar a legislação, dispensa-se a atenção a modelos políticos despóticos, vez que neles, em tese, não faria sentido organizar a legislação já que, ou ela já é simples o suficiente para suportar qualquer atitude tirânica do soberano, concedendo a seus designios o escudo de uma falsa legitimação legal; ou, então, é propositadamente desorganizada, de modo a dificultar seu acesso pelo cidadão comum, sendo permissiva a desmandos.

individual e coletiva, exige que as obrigações impostas pelo Estado aos submetidos ao ordenamento jurídico sejam precedidas pelo devido processo legislativo, ao passo que aquele, impõe ao Estado o dever de editar o máximo de normas gerais. Não se nega a possibilidade de criação de normas individuais pelos juizes, mas concebida como exceção.

3. O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

O direito positivo brasileiro encontra suas origens no direito português e este ergueu seus pilares de sustentação nos alicerces do direito romano.¹⁸

Além das **Ordenações Afonsinas**, **Manuelinas** e **Filipinas**, os **Regimentos** da Colônia (de 1548, 1612 e de 1763) foram os atos normativos que, em âmbito nacional, vigoraram no Brasil até 1808. Com a chegada da família real portuguesa e até a aclamação de D. Pedro I como Imperador do Brasil, em 1822, os atos normativos constituíram-se de **Cartas Régias** (183), **Decretos** (722), **Alvarás** (215), **Cartas de Lei** (16) e **Leis** (10). De 1822 até a proclamação da República, em 1889, os atos normativos foram **Cartas Imperiais** (52), **Cartas Régias** (7), **Decretos** (14.764), **Alvarás** (19), **Cartas de Lei** (14), **Leis** (408) e **Regulamentos** (35). No período republicano os atos normativos são constituídos de: **Decreto do Governo Provisório** (4.093), **Decreto Executivo** (130.354), **Decreto do Poder Legislativo** (5.875), **Lei Ordinária** (10.845, até 10/3/04), **Decreto-Lei** (12.385), **Lei Constitucional** (21), **Emenda Constitucional** (90), **Decreto do Conselho de Ministros** (2.273), **Lei Delegada** (13), **Lei Complementar** (116), **Ato Institucional** (17), **Ato Complementar** (105), **Medida Provisória**¹⁹, **Decreto não numerado** (8.141) e **Emenda Constitucional de Revisão** (6).²⁰

¹⁸ Para se buscar as origens do direito romano na formação da nação portuguesa e da nação brasileira: "A civilização dos povos fenícios, celtas, gregos, cartagineses, na península ibérica, quase desapareceu em contato com a dos romanos, que, após a destruição de Cartago, em 146 a. C., atraíram todos esses povos para a órbita de sua *civitas*, tornando-os, com o tempo, cidadãos romanos. A invasão dos godos e visigodos após a queda do império romano (476 d. C.), não podia alterar profundamente uma civilização superior; e mais tarde o domínio dos árabes (711 até 1492) não se impôs de modo definitivo sobre os povos latinos. Quando o Condado Portucalense, em 1440, com Afonso Henriques, se separa da Espanha, o direito romano ocidental constitui a base do sistema jurídico dos dois países. Com a renovação dos estudos jurídicos, promovida pela escola de Bolonha, as leis de Portugal cada vez mais assumem um caráter romano e assim são organizadas e ordenadas por Afonso V, em 1446, as chamadas *Ordenações Afonsinas*. Ao direito romano se recorre diretamente na falta de normas especiais. Diversa não é a situação depois das *Ordenações Manuelinas*, promulgadas por D. Manuel, em 1521, e as *Ordenações Filipinas*, pelas quais Felipe II, rei de Espanha e Portugal, substituiu, em 1603, as *Ordenações* anteriores. As *Ordenações Filipinas* foram confirmadas e revalidadas pela Lei de 20 de janeiro de 1643, quando Portugal reconquistou sua independência da Espanha (1640) e vigoraram no Brasil até 1916" (Alexandre Correia), Gaetano Sciacia, *Manual de direito romano*, p. 56).

¹⁹ Até 11 de setembro de 2001, data da promulgação da Emenda Constitucional nº 32, houve 5.513 reedições de medidas provisórias. A partir daquela data, até 10 de maio de 2004, foram editadas 184 MPs.

²⁰ Ives Gandra Martins Filho, O ordenamento jurídico brasileiro, in *Revista Jurídica Virtual* n. 3, jul/99 (http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil).

O Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário informa que, até o dia 28 de fevereiro de 2002, "o Brasil editou 1.787.248 normas - entre leis, decretos, portarias e outros, nos níveis federal, estadual e municipal"²¹. Sublinhe-se que a fragmentação das fontes de elaboração legislativa, própria do federalismo,²² contribui efetivamente para a elevada quantidade de normas editadas.

4. REORGANIZAÇÃO E SIMPLIFICAÇÃO DA LEGISLAÇÃO

A transformação de Estado Liberal para Estado Social de Direito traz, insita, a mudança de sentido da função do Direito: buscar dirigir a sociedade e não apenas dirimir conflitos. Para atingir esse desiderato superlegaliza-se a sociedade, inundando-a de normas jurídicas. A pluralidade de normas, muitas das vezes assistematizadas, acaba por depreciar as normas mesmas, tornando ficção a presunção, própria do Estado de Direito, de que todos devem conhecer as leis ("*Ignorantia legis neminem excusat.*"). Sob o ponto de vista do cidadão comum a proliferação legislativa exacerbada pode colocar em cheque a credibilidade do Direito como instrumento eficaz para dirigir a sociedade. MANOEL GONÇALVES FERREIRA FILHO enfatiza os prejuízos da babel jurídica:

"A multidão de leis afoga o jurista, esmaga o advogado, estonteia o cidadão, desnorteia o juiz. A fronteira entre o lícito e o ilícito fica incerta. A segurança das relações sociais, principal mérito do direito escrito, se evapora. Os males da inundação de leis não ficam aí, porém. Dizem os economistas que a escassez é a mãe do valor. Em face da experiência atual, o jurista tem de reconhecer que a abundância de leis não é riqueza. Quanto maior o número de leis que se editam, menor o respeito que cada qual inspira. Como reverenciar a lei se esta não despreza o ridículo? Daí o bonus pater familias ignorá-la, o jurista ironizá-la, o magistrado esquecê-la."²³

Assim, pois, para reorganizar e simplificar o ordenamento jurídico, buscando manter sua unidade e coerência, lança-se mão da codificação, compilação e da consolidação das leis.

O princípio da segurança jurídica que "repousa sobre a idéia do prévio conhecimento da lei e do tratamento ao qual essa será submetida na sua aplicação"²⁴, informa a imprescindibilidade da consolidação das leis como instrumento conformador deste cânone.

Com fundamento nas análises de RODOLFO PAGANO²⁵ sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, constata-se: na **Grã-Bretanha** a *consolidation* constitui a fórmula de eliminar a pluralidade de tex-

²¹Lourival Sant'anna, A Lei, ora, a Lei, in *Jornal Estado de S.Paulo*, 14 de abril de 2002 p.A-12

²²Atualmente são 5.529 Municípios, 26 Estados e o Distrito Federal.

²³Do processo legislativo, p. 14.

²⁴Mônica Herman Salem Caggiano, Federalismo Incompleto, descentralização e indefinição de competências, in *Revista Direito Mackenzie*, p. 41.

²⁵Rodolfo Pagano, "Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus", in *Cadernos de Ciência de Legislação*, p. 24-63.

tos legais, antigos e mal coordenados entre si, substituindo-os por um único texto sem, porém, introduzir alterações substanciais na legislação. Pode, no entanto, alterar enunciados, sempre que o significado permaneça o mesmo. Admite-se a correção de antinomias que surgem em textos contraditórios, decorrentes de modificações não expressas ou derrogações tácitas. Há três tipos de projetos de consolidação: a) de simples consolidação, onde o texto não pode ser modificado de forma que altere a legislação existente que se pretende consolidar; b) de consolidação com correções e melhorias pouco relevantes - ao abrigo do *Consolidation Act, de 1949* -, mas depois de aprovadas pelo *Joint Committee*, não podem ser alteradas; c) de consolidação com alterações recomendadas pelas *Law Commissions* - ao abrigo do *Law Commissions Act, de 1965* -, nesse caso estão sujeitas a alteração apenas as partes do texto que refletem as recomendações.

Ainda conforme os estudos de RODOLFO PAGANO, na **Alemanha**, o processo de consolidação da legislação recebe a denominação de *Rechtsbereinigungsgesetze* - leis de purificação do direito -, onde o texto consolidado produz efeito substitutivo, não permitindo que haja solução de continuidade normativa.

Na **Itália** produz-se os denominados "textos únicos", que podem ser classificados em espontâneos, delegados e autorizados:

a) Os "textos únicos" espontâneos: "são adotados pelo governo, independentemente de um ato formal do Parlamento. Não se lhes reconhece capacidade para inovar o ordenamento jurídico. As disposições neles recolhidas e coordenadas continuam a derivar a sua eficácia da fonte original de produção e, em caso de controvérsia, é a ela que deve fazer referência o intérprete em sede de aplicação das normas. b) Os "textos únicos" delegati: promulgados pelo governo mediante decreto legislativo com fundamento numa lei específica aprovada pelo Parlamento, ao abrigo do art. 76 da Constituição. Estes textos são dotados de força de lei e, como tais, substituem as fontes normativas anteriormente em vigor e, nos limites permitidos pela lei de autorização, introduzem inovações na disciplina legislativa. c) Os "textos únicos" autorizzati: são os aprovados pelo governo com base numa lei que se qualifica de 'autorizzazione'".²⁶

Na **Áustria**, com fundamento em dispositivo constitucional, o Chanceler Federal, para fins da reorganização formal da legislação, pode fazer republicar no Diário da República "as leis na versão em vigor". Permite-se nesta republicação a substituição de termos antiquados, a correção de remissões, a declaração das normas que foram implicitamente ab-rogadas, alterações das denominações e das numerações dos artigos, corrigidas as respectivas remissões. O texto da republicação tem eficácia erga omnes a partir do dia seguinte a sua publicação.

Em razão da diversidade dos sistemas constitucionais, as soluções para consolidação de leis podem, conforme RODOLFO PAGANO, ser classificadas em duas categorias:

"1) De aprovação direta por parte do Parlamento:

- segundo o procedimento normal de aprovação das leis (França);
- segundo um procedimento simplificado fixado pela Constituição (Grécia);

²⁶ *Ibid.*, p. 47

- segundo um procedimento especial regulamentado pela lei (Grã-Bretanha).

2) De aprovação indireta (prévia) por parte do Parlamento:

- mediante lei de autorização concedida caso a caso (Itália, Espanha);

- mediante uma autorização específica ou mediante uma autorização permanente, que implica a observância de um procedimento particular (Bélgica)."²⁷

5. CODIFICAÇÃO, CONSOLIDAÇÃO E COMPILAÇÃO

O código e a consolidação dizem respeito ao ordenamento sistemático do direito positivado, criando certeza e estabilidade das regras postas, além de garantirem a facilidade de acesso às normas para que todos possam conhecê-las. O codificador é um inovador, cria direito novo; enquanto que o consolidador trabalha com textos de leis preexistentes, porém superpostos, mal coordenados, de duvidosa vigência. O legislador que consolida não cria direito novo, mas pode exercer uma atividade interpretativa para sistematizar os textos legais, revelando com certeza o direito em vigor.

O código é uma lei, mas distingue-se das demais leis, "por trazer o núcleo, e tendencialmente até a generalidade, das regras relativas a determinada matéria. Representa, pois, sempre a forma de concentração do regime jurídico de certos setores da vida social".²⁸ Caracteriza, ainda, o código moderno, de acordo com JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO, o fato de "regular unitariamente um ramo do direito", conter a "disciplina fundamental desse ramo" e ser "sistemático e científico".

O código diferencia-se da compilação por ser unitário. A **compilação** junta num mesmo manual um conjunto de diplomas distintos, mas de alguma forma relacionados pelo critério de matéria. "O objeto da compilação não são necessariamente leis. Pode haver compilações de costumes, que são reduzidos a escrito. Pode haver compilações de jurisprudência. E pode haver compilações mistas, por pretenderem abranger a totalidade das fontes existentes".²⁹

Sobre as compilações, TÉRCIO SAMPAIO FERRAZ JR. observa:

"Importantes são ainda hoje as simples **compilações**, repertórios de normas que, em geral, obedecem a critérios cronológicos, com divisões, às vezes, por matéria, e que conhecemos sobretudo quanto às decisões jurisprudenciais. A imposição de uma racionalidade lógica às compilações vem ganhando enorme significado atualmente, graças ao desenvolvimento da **informática jurídica**. A possibilidade de se construir bancos de dados, de normas legais, administrativas, jurisprudenciais, de opiniões doutrinárias, está, sem dúvida, revolucionando a técnica jurídica, prometendo, para um futuro próximo, uma repercussão fantástica no próprio pensamento dogmático."³⁰

²⁷ *Ibid.*, p. 29-30.

²⁸ José de Oliveira Ascensão, *O Direito, Introdução e Teoria Geral*, p. 336.

²⁹ *Ibid.*, p. 338.

³⁰ Tércio Sampaio Ferraz Jr., *Introdução ao estudo do direito – técnica, decisão, dominação*, p. 215.

A **consolidação** combina, num mesmo diploma, todas as normas sucessivamente produzidas sobre determinada matéria. Para JOSÉ DE OLIVEIRA ASCENSÃO "a consolidação é alguma coisa menos que o código, mas alguma coisa mais que a compilação. Não se limita como esta a juntar e eventualmente ordenar leis preexistentes; mas também não representa inovação, ao contrário do código. Por ela, os próprios textos existentes são alterados; o que passa para a consolidação não são as fórmulas, são as regras, e estas podem receber nova formulação."³¹ E para que esta nova formulação não seja feita ao arrepio da vontade do legislador originário, impende que sejam observados alguns critérios objetivos na confecção do novo texto único de um tema a ser consolidado.

6. A CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS

A consolidação de leis pressupõe a existência de antinomias no ordenamento jurídico. É evidente que o legislador não pode propositadamente buscar, em ato seu, criar incoerências no ordenamento. No entanto, normas ambíguas podem surgir, e isto ocorre mais em virtude da limitação do código de que se vale, *as palavras*,³² que da deliberada intenção do legislador. É o que constata PONTES DE MIRANDA:

*"Para exprimir o que se pensa, o que se vê, o que é, tem-se de transigir com a imperfeição dos recursos lingüísticos. E a deformação, inevitável e insidiosa, levanta a barreira intransponível, coessencial ao Homem e a todos os refratores, entre o pensamento e a realidade, entre a expressão e a matéria expressa. Se assim é nas mínimas imagens da vida, com maioria de razão no enunciar as regras jurídicas; que estas, em vez de formas interiores do espírito, aspiram a fixar princípios e normas, que já em si mesma refratam fios de ordem, objetivos, necessários à vida social, e sombras de consciência, migalhas de conhecimento, elementos de experiência e de razão, materiais subjetivos, com que tentamos 'pensar' e reduzir à forma escrita tendências categóricas da realidade social."*³³

Um texto positivado mediante consolidação e com observância de critérios que eliminem as ambigüidades provenientes também da linguagem, garantindo-se a sua homogeneidade terminológica, torna-se um instrumento imprescindível para o aplicador do direito. O preciso significado de um texto legal é um axioma do princípio da segurança jurídica. KARL LARENZ acentua

"que o significado preciso de um texto legislativo seja constantemente problemático depende, em primeira linha, do fato de a linguagem corrente, de que a lei se serve em grande medida, não utilizar, ao contrário de uma lógica axiomatizada e da linguagem das ciências, conceitos cujo âmbito esteja rigorosamente fixado, mas termos mais ou menos flexíveis, cujo significado possível oscila dentro de uma larga faixa e que pode ser diferente segundo as circunstâncias, a relação objectiva e o contexto do discurso, a colocação da frase e a entoação de uma palavra. Mesmo quando se trata de conceitos em

³¹ *Op. cit.*, p. 338, nota 29.

³² *Op. cit.*, p. 233-236, nota 31.

³³ *Sistema de ciência positiva do direito : introdução à ciência do direito*, t. 1, p.79.

*alguma medida fixos, estes contêm freqüentemente notas distintivas que, por seu lado, carecem de uma delimitação rigorosa*³⁴

Enquanto a codificação caracteriza-se pela unificação das normas relativas a determinada matéria com reforma substancial da disciplina até então existente, inovando no ordenamento jurídico; a consolidação é consubstanciada pela coleta, conjugação e sistematização formal das leis em vigor, sem substanciais modificações ou alterações de mérito. Não obstante, esta tarefa de aglutinação e entrosamento de textos legais não deixa de ser igualmente relevante, vez que, pela consolidação, está-se declarando, com certeza, o direito positivado; enfrentadas que devem ter sido as questões de sucessão das leis no tempo, de superposição de leis, a identificação de dispositivos não recepcionados pela Constituição, as antinomias e a supressão de dispositivos declarados inconstitucionais.

Fatores internos motivam a reorganização da legislação de um Estado: nova ordem política e social proveniente de revolução; legislação fragmentada etc. Alguns países visando a propiciar unidade e coerência ao seu ordenamento jurídico, adotam, periodicamente, procedimentos de codificação e de consolidação da legislação. Bem assim, fator externo, como o direito comunitário, provoca a necessidade de reorganização do ordenamento jurídico do Estado-membro da comunidade, impondo ao legislador nacional adequar a sua legislação pátria à comunitária.

A consolidação, quando emanada do poder competente para fazê-la, **declara o direito positivado** que está em vigor e sua eficácia jurídica produz efeitos erga omnes.

Sobre o alcance do objeto consolidado, o procedimento pode visar a uma consolidação geral da legislação, como é o caso da Suíça, ou a uma consolidação parcial, temática, como no Brasil. Os textos consolidados, diretamente aprovados pelo Poder Legislativo, com procedimento ordinário ou especial (França, Grécia, Grã-Bretanha), são leis para todos os efeitos e substituem os textos legais anteriores. Da mesma forma, são dotados de força de lei os textos consolidados emanados ao abrigo de uma delegação legislativa (Itália, Espanha) ou, como no caso da Áustria, com autorização da própria Constituição (art. 49).³⁵

6.1. Categorias de alterações textuais na consolidação legal

Uma consolidação, para ser eficaz, além de proceder à atualização dos textos legais e de retificar erros materiais, deve identificar e eliminar as antinomias, principalmente as provenientes da obscura e genérica fórmula 'revogam-se as disposições em contrário'; não só essas, mas também as provenientes da sistematização e da linguagem.

As alterações sistemáticas dizem respeito à introdução de novas divisões do texto legal base; diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; e à fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico.

³⁴ *Metodologia da Ciência do Direito*, p. 438.

³⁵ Rodolfo Pagano, notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus, in *cadernos de ciência de legislação*, p. 30.

Referentemente às alterações de linguagem, pretende-se uma atividade coordenadora dos textos legais para eliminar erros materiais de impressão; busca de homogeneização terminológica; eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; explicitação de siglas.

Quanto às relações entre as normas, a consolidação deve suprimir os dispositivos declarados inconstitucionais; indicar os dispositivos não recepcionados pela nova ordem jurídica; proceder à declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. À evidência, estas providências deverão de estar expressa e fundamentadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação.

6.2. No Brasil: as leis complementares federais n.ºs 95/98 e 107/01

Em 1857, TEIXEIRA DE FREITAS realizou no Brasil uma Consolidação das Leis Cíveis, assim como foi feita, em 1879, uma consolidação das leis do processo civil por Antonio Joaquim Ribas. A Consolidação das Leis do Trabalho não é propriamente uma consolidação, pois o Decreto-Lei 5452 que a editou, introduziu direito novo na legislação trabalhista vigente em 1943. Já a Consolidação das Leis da Previdência Social realizada pelo Decreto 11.011/76, "sem alteração da matéria legal substantiva", foi decorrente de previsão legal, o artigo 6º da Lei 6243/75.

O constituinte de 1988 determinou que lei complementar dispusesse não somente sobre elaboração, redação e alteração das leis, mas também sobre a consolidação delas.

Em sua observância, foi elaborada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que, equivocadamente, determinava a reunião das leis em codificações e em coletâneas integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo, juntamente com a Constituição Federal, a Consolidação as Leis Federais Brasileiras (art. 13). A ausência de rigor conceitual confundia a mera compilação ("coletâneas integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins") com consolidação. Colocava também num mesmo patamar, com a Constituição, as demais normas legais, pois estas constituiriam, "juntamente com a Constituição Federal", a Consolidação das Leis Federais "Brasileiras". Sim, brasileiras, como se as leis federais pudessem se referir a outras leis que não fossem, à evidência, as brasileiras!

Ainda segundo o legislador da Lei Complementar nº 95/98, estipulava-se prazo para que o Congresso Nacional meramente efetuassem a primeira publicação da Consolidação das Leis Federais Brasileiras, cujo processo de consolidação, pressupunha-se, já teria ocorrido no âmbito do Poder Executivo, sem nenhuma apreciação pelo Poder Legislativo da matéria que se estaria consolidando.

Para dirimir equívocos como os expostos e primando por um necessário rigor conceitual, foi promulgada a Lei Complementar nº107, de 26 de abril de 2001 (LC 107), alterando, parcialmente, a supra referida. As leis federais passam, então, a ser reunidas em

codificações e também em consolidações. Os estudos de RODOLFO PAGANO³⁶ lançam luzes sobre a matéria tanto no âmbito do Executivo (Projeto de Lei Complementar nº 45/00) quanto nos pareceres da comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados e do Senado. A consolidação consiste, agora, pela LC 107, na 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.

6.3. Conteúdo normativo original e alterações legais permitidas

Não há, substancialmente, direito novo nos projetos de consolidação, no entanto, as atividades legislativas de coordenação dos textos legais podem abranger alterações quanto à(s) :

1. **Sistemática:** mediante introdução de novas divisões do texto legal base; diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; e fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico, que denotam redundância.

2. **Linguagem:** mediante homogeneização terminológica do texto; eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo; atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; e atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública.

3. **Relações normativas:** mediante supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal; indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; e declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores. Referentemente às relações normativas, as alterações deverão ser expressa e fundamentadamente justificadas, com precisa indicação das fontes de informação que lhes serviram de base. Assim, *e.g.*, o fundamento da consolidação de textos de lei ordinária em textos de lei complementar, ou vice-versa, é o princípio da **inocorrência de inconstitucionalidade formal superveniente**.³⁷

6.4. Projetos de lei de consolidação

Os projetos de consolidação não permitem que se reponha em discussão a substância da ordem normativa em vigor. À evidência, isto contrariaria frontalmente

³⁶ *Op. cit.*, p. 24-63, nota 36.

³⁷ José Adércio Leite Sampaio, *a Constituição reinventada pela jurisdição constitucional*, p. 380: "Se a incompatibilidade constitucional superveniente decorrer de aspectos puramente formais, por exemplo, uma lei ordinária disciplinando matéria reservada, pelo novo texto constitucional, à lei complementar, não haverá obstáculos à sua recepção, que se fará dando à antiga lei o status ou a força formal da fonte de direito, agora, exigida. Seguindo os passos da doutrina e jurisprudência constitucional italiana, tem-se recorrido ao princípio *tempus regit actum* para distribuir no tempo os distintos efeitos."

a própria finalidade da consolidação, além de permitir, no âmbito do Legislativo, a subtração da competência privativa para se deflagrar o processo legislativo ordinário sobre determinada matéria, assim prevista na Constituição.

O Presidente da República, a Mesa Diretora do Congresso Nacional, de qualquer de suas Casas e qualquer membro ou Comissão da Câmara dos Deputados, do Senado Federal e Comissão mista do Congresso podem formular projeto de lei de consolidação sobre qualquer matéria consolidável, independentemente de haver competência constitucional privativa ou exclusiva para a iniciativa do devido processo legislativo ordinário sobre aquela matéria.

Compete ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo proceder ao levantamento da legislação federal em vigor e formular projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados.³⁸

Pode haver, também, projeto de lei de consolidação destinado exclusivamente à declaração de revogação de leis e dispositivos implicitamente revogados ou cuja eficácia ou validade encontre-se completamente prejudicada.³⁹

A lei complementar federal nº 107/01 determina que cada uma das Casas do Congresso adote em seus Regimentos Internos procedimento simplificado para dar celeridade à tramitação dos projetos de consolidação. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seus artigos 213 e 214, já contempla tal procedimento: após recebido, o projeto de consolidação será remetido ao Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis, publicado, figurará em pauta para receber sugestões, será enviado à Comissão de

³⁸ O Poder Executivo remeteu à Câmara dos Deputados quatro projetos de lei de consolidação: 1493/99 - Consolida a Legislação referente ao regime jurídico dos servidores do Serviço Exterior e dá outras providências; 1494/99 - Consolida a legislação brasileira que trata dos princípios e das diretrizes para o Sistema Nacional de Viação, e dá outras providências; 7078/02 - Consolida a legislação que dispõe sobre os Planos de Benefícios e Custeio da Previdência Social e sobre a organização da Seguridade Social; e o PL nº 7.475/02 - Consolida a legislação do desporto.

³⁹ Dez projetos de lei de revogação foram enviados pelo Poder Executivo à Câmara dos Deputados:
6.189 / 2002 - Declara revogados o Decreto-lei nº 714, de 20 de setembro de 1938, e os atos normativos que menciona, pertinentes aos serviços de telecomunicações, radiodifusão e postal.
4.944 / 2001 - Declara revogados a Lei no 117, de 14 de novembro de 1935, e os atos normativos que menciona, afetos ao Ministério da Agricultura e do Abastecimento.
4633 / 2001 - Declara revogado o Decreto-Lei no 343, de 28 de dezembro de 1967, e os demais atos que menciona, referentes ao setor de petróleo.
4.490 / 2001 - Declara expressamente revogado o Decreto-Lei no 237, de 29 de fevereiro de 1967 e demais diplomas legais referentes a trânsito que especifica.
4.489 / 2001 - Declara expressamente revogada a Lei no 2.416, de 28 de junho de 1911 e demais diplomas legais referentes a estrangeiros que especifica.
4.402 / 2001 - Declara revogado o Decreto-Lei no 20, de 14 de setembro de 1966 e os demais atos que menciona, relativos a matéria trabalhista.
4.202 / 2001 - Declara revogado o Decreto Legislativo no 3.724, de 15 de janeiro de 1919, e os demais atos que menciona, relativos à matéria previdenciária.
4.000 / 2001 - Declara revogada a Lei no 3.115, de 16 de março de 1957 e os demais atos que menciona, afetos ao Setor Transportes.
3.990 / 2000 - Declara revogados a Lei no 601, de 18 de setembro de 1850 e os atos normativos que menciona, pertinentes a terras devolutas e a colonização.
3.757 / 2000 - Declara revogados os atos que menciona.

Constituição e Justiça e de Redação, se for emendado, será ouvido novamente o Grupo de Trabalho e, finalmente, incluído, com preferência, na Ordem do Dia. As alterações de mérito, eventualmente propostas a projetos de lei de consolidação, constituirão projeto autônomo, e este deverá observar o procedimento legislativo ordinário.

6.5. A leis complementares paulistas nº 863/99 e 944/03

É inédito o dispositivo constitucional (art. 59 da CF) de exigência de lei complementar para dispor sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. No âmbito federal não havia lei disciplinando a matéria, tanto que, quando foi promulgada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, o legislador federal não revogou expressamente nenhum outro diploma legal, assim como se passava a exigir na própria lei que se estava promulgando.

No Estado de São Paulo, entretanto, como bem observa ANDYARA KLOPS-TOCK SPROESSER⁴⁰, desde 1969, as normas até então de natureza regimental (do Poder Legislativo) sobre elaboração legislativa, cognominadas por NORBERTO BOBBIO de normas de estrutura, mereceram a edição do Decreto-Lei Complementar nº 1, de 11 de agosto, sendo substituído pela Lei Complementar nº 60, de 10 de julho de 1972, e esta foi revogada, em 29 de dezembro de 1999, pela Lei Complementar nº 863 (alterada pela LC nº 944/2003).

As regras de elaboração legislativa federal, contudo, conforme sustenta HILDA DE SOUZA⁴¹, deverão ser necessariamente observadas no procedimento de consolidação das leis estaduais. Anote-se, no entanto, *e.g.*, que toda legislação paulista⁴² e também a Constituição do Estado de São Paulo não adotam, para os parágrafos, a mesma divisão utilizada na legislação e Constituição federal. Pela legislação federal os "parágrafos desdobram-se em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens" (art. 10, II, da LC 95/98), enquanto que a legislação paulista divide "os parágrafos em itens; e os incisos e itens, em alíneas" (art. 7º, II, da LC 863/99). Tem-se aí exemplo de não absorção compulsória, por um Estado-membro, das regras de elaboração legislativa adotadas pela União.

No âmbito da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo há estudos em andamento visando à consolidação estadual das leis tributárias, sobre meio ambiente, segurança pública, consumidor e habitação. Trata-se de tarefa hercúlea que urge enfrentar.

7. CONCLUSÕES

A consolidação das leis é de tal sorte relevante que os próprios legisladores constituintes previram-na; exatamente porque se trata de um instrumento para apri-

⁴⁰ *Direito Parlamentar – processo legislativo*, p. 84.

⁴¹ *Processo Legislativo*, p. 63

⁴² A partir da proclamação da República, no Estado de São Paulo foram editadas: I) 3.129 leis, de 1891 a 1937; II) 10.438 leis, de 1947 a 1972; III) 11.811 leis ordinárias e 959 leis complementares, de 1972 a 21 de outubro de 2004.

morar a própria atuação do Estado na conformação da cidadania. Adotado em vários países, o processo legislativo de consolidação das leis repercute no fortalecimento do princípio da segurança jurídica.

Sabe-se que no afã de se solucionar problemas cruciais da Nação, muitas vezes foram estabelecidas alterações meramente pontuais na legislação, quase sempre, nesses casos, conduzindo a um retalhamento do ordenamento jurídico brasileiro. Poucos países no mundo têm discutido tanto e tão freqüentemente a revisão, a alteração ou a eliminação de normas jurídicas quanto o Brasil.⁴³ Importa que seja claro e eficiente o efeito de uma mudança no conjunto de regras impositivas de elaboração legislativa e consolidação das leis.

Para não alimentar o círculo vicioso da cultura legislativa inflacionária, impende fazer medrar na insensatez a constatação daqueles que medem o desempenho de um parlamentar pela quantidade de projetos apresentados ou aprovados.

Seria de todo desejável que a produção legislativa transcorresse com observância das normas preconizadas na Constituição Federal sobre técnicas de elaboração e de consolidação das leis. Conviria, pois, outrossim, que todas as esferas de poder, federal, estadual e municipal, da administração pública direta ou indireta, observassem **uniformemente** as normas técnicas de elaboração legislativa e de consolidação das leis, sob todos os seus aspectos.

BIBLIOGRAFIA

- ASCENSÃO, José de Oliveira. O Direito, Introdução e Teoria Geral. 6. ed. Coimbra : Livraria Almedina, 1991.
- BOBBIO, Norberto. Teoria do Ordenamento Jurídico. 10. ed. Brasília: Editora UnB, 1998.
- CAGGIANO, Mônica Herman Salem. Federalismo Incompleto, descentralização e indefinição de competências. In Revista Direito Mackenzie, São Paulo: Editora Mackenzie, 2000, Ano 1, n. 1.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Direito Constitucional. Coimbra: Livraria Almedina, 2002.
- CORREIA, Alexandre; SCIASCIA, Gaetano. Manual de Direito Romano. São Paulo, Saraiva, v. 1, 1951.
- DAVID, René. Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo, 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 1996.
- FERRAZ JR., Tércio Sampaio. Introdução ao Estudo do Direito – Técnica, Decisão, Dominação. São Paulo: Atlas, 1988.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 1984.
- HOBBS, Thomas. Leviatã. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.
- KELSEN, Hans. Teoria Pura do Direito. 4. ed. Coimbra: Armênio Amado – Editor, Sucessor, 1979.
- LARENZ, Karl. Metodologia da Ciência do Direito, 3. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997.
- MARTINS FILHO, Ives Gandra. O ordenamento jurídico brasileiro, in Revista Jurídica Virtual n. 3, jul/99 (http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil)

⁴³ Célia Cristina dos Santos Silva, a importância da consolidação da legislação federal para o cidadão in *Revista Jurídica Virtual*, n.38, jul/2002 (http://www.presidencia.gov.br/ccivil_03/revista/Rev-38/index.htm)

- MORAES, Alexandre de. Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional. São Paulo : Atlas, 2002.
- MONTESQUIEU. Do espírito das leis. São Paulo: Editora Nova Cultural, v. 1, 1997.
- PAGANO, Rodolfo. Notas sobre as formas de simplificação e de reorganização da legislação em alguns países europeus. In Cadernos de Ciência de Legislação, Oeiras-Portugal: Instituto Nacional de Administração, n. 18, 1985.
- PONTES DE MIRANDA, Francisco Cavalcanti. Sistema de ciência positiva do direito: introdução à ciência do direito. 2. ed. Rio de Janeiro : Borsoi, t. I, 1972.
- ROUSSEAU, Jean-Jacques. Do Contrato Social. São Paulo: Editora Nova Cultural, 1997.
- SAMPAIO, José Adércio Leite. A constituição reinventada pela jurisdição constitucional. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- SANT'ANNA, Lourival. A Lei, ora, a Lei. Jornal Estado de S. Paulo, São Paulo, 14 de abril de 2002, cad. A, p. 12.
- SILVA, Célia Cristina dos Santos. A importância da consolidação da legislação federal para o cidadão. In Revista Jurídica Virtual. nº. 38, jul.2002.
- SOUZA, Hilda de Souza. Processo Legislativo. Porto Alegre: Sulina, 1998.
- SPROESSER, Andyara Klopstock. Direito Parlamentar – processo legislativo. São Paulo: ALESP/SGP, 2000.