

Uma Contemporânea Inserção da Consolidação das Leis na Relegitimação das Normas Jurídicas

BRUNO J. R. BOAVENTURA

Advogado Militante em Cuiabá em Direito Público, Sócio-Gerente da Boaventura Advogados Associados S/C, Especialista em Direito do Estado, com Ênfase em Constitucional, pela Escola Superior de Direito de Mato Grosso.

RESUMO: O texto aborda questões contemporâneas ligadas à técnica legislativa de consolidação das leis, visando a um resgate da definição das próprias leis e de como caminha a questão desta problemática no Brasil e no mundo.

PALAVRAS-CHAVE: Consolidação das leis; processo legislativo; responsabilidade do legislador.

ABSTRACT: The text addresses contemporary issues related to technical legislative consolidation of Laws, seeking a ransom of the definition of the laws and the question of how moving this problem in the world and Brazil.

KEYWORDS: Consolidation of Laws; the legislative process; accountability of the legislature.

SUMÁRIO: 1 A lei como razão política limitada juridicamente; 2 O legislador assumindo a responsabilidade da melhora da legislação; 3 Definindo a consolidação; 3.1 Um resgate histórico da consolidação no Brasil; 3.2 A consolidação no mundo; 3.2.1 A consolidação como preocupação emergencial da comunidade européia; 4 A consolidação como a nova fronteira prática da legística; 5 Apontamentos conclusivos; Referências bibliográficas

1 A LEI COMO RAZÃO POLÍTICA LIMITADA JURIDICAMENTE

Para efeito de introdução do tema da consolidação das leis, temos que saber o conceito das leis. Proponho uma visão diferenciada da lei, não como elemento normativo isolado, mas da relação normativa inserida em uma sistematicidade, que é aqui caracterizada na sua realidade antinômica e não na sua teórica multitudine coerente. Para isso, adentraremos profundamente no conceito de antinomias jurídicas, para o surgimento do conceito das leis propriamente dito.

As antinomias são suscetíveis de existência em todo tipo de relacionamento de normas. É necessário estabelecer uma classificação das antinomias jurídicas quanto ao tipo de relacionamento. A antinomia jurídica não pode ser classificada como antinomia lógico-matemática, pois este tipo de antinomia restringe o produto, ou seja, o resultado invalida automaticamente a norma sobrepujada. O sistema lógico matemático, necessariamente, deve existir sem a presença de contradições, pressupondo assim a total coerência. O conceito elementar é puramente lógico, sem influência valorativa, como acontece no raciocínio jurídico.

Os conceitos numéricos da norma matemática são invariáveis, são sempre exatos, depende desta unicidade perfeita a construção dos conceitos matemáticos em equações e teoremas. A norma mais básica e as subsequentes criadas em sua referência ao longo do tempo e espaço sempre expressam o mesmo dado fático matemático, independentemente de quem as aplica.

O reconhecimento da possibilidade da existência de antinomia lógico-matemática levaria à impossibilidade da suscetibilidade de comprovação prática dos resultados obtidos com as equações. Toda construção, a partir do momento da aceitação da antinomia, comprometeria a perfectabilidade como produto, levando o sistema à falácia.

A antinomia de normas jurídicas não se classifica como uma contradição lógica, pois a sua existência não implica em afirmar que uma norma necessariamente sempre será inválida e outra será sempre válida. O conflito normativo, quando é solucionado, não há eliminação da norma, mas sim seguimento por um dos possíveis pressupostos, ou seja, por uma das normas, como bem dita Wilson de Souza Campos Batalha¹. O pensamento kelsiano, a rigor, também não caracteriza as antinomias jurídicas como lógico-matemáticas, reconhece que este conflito não pode ser comparado com uma contradição lógica, mas apenas duas forças atuantes em direção aposta ao mesmo ponto. Max Weber acredita que a impossibilidade de caracterização da ordem jurídica como algo sem contradição interna deve-se a sua relação com outras ordens, como a econômica².

1 BATALHA, Wilson de Souza Campos. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1986. p 366.

2 "Para esse fim, assim procede: partindo da vigência empírica indubitável daquelas normas, procura classificá-las de modo a encaixá-las num sistema sem contradição lógica interna. Esse sistema é a 'ordem jurídica' no sentido jurídico da palavra. [...] Quando, apesar disso, a ordem econômica e a jurídica estão numa relação bastante íntima, é porque esta última é entendida não em seu sentido jurídico mas sociológico: como vigência empírica. O sentido da palavra 'ordem jurídica' muda então completamente. Não significa um cosmos de normas interpretáveis como logicamente 'corretas' mas um complexo de motivos efetivos que determinam as ações humanas reais." (WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. 4. ed. Brasília: UNB, 1998. p. 209-210).

Marcos Fabus Quintiliano, conforme José Rodríguez Rivera, definiu que a antinomia jurídica é do tipo semântica. As construções subjetivas da intenção do texto da lei feito pelas partes interessadas remetem à antinomia quando as concluem por sentidos opostos. A antinomia jurídica seria uma manifestação de um conflito comunicacional, ou seja, um problema da construção de interpretações antagônicas de um mesmo dado lingüístico³.

A tese de Ferraz Júnior, que coloca a antinomia jurídica no ângulo pragmático, pelo preenchimento do pressuposto que uma instrução para ser obedecida, deve, ao mesmo tempo, ser desobedecida para ser obedecida, deixando o sujeito em indecibilidade⁴, e já confirmada por tantos outros, como Roberto Carlos Batista⁵ de que esta tese pragmática é relevante. Porém, Giuseppe Lorini, *apud* Fritz Schreier, esclarece que as conseqüências da antinomia jurídica não são comunicacionais, são efeitos jurídicos concretos, não podendo assim classificá-las como do tipo semântica e nem pragmática⁶. O que deve ser considerado é que as normas jurídicas seguem uma racionalidade própria, como bem denotam os ensinamentos de Georg Henrik Von Wright⁷.

Esta racionalidade será abordada nos tópicos subseqüentes a este, mas desde já é bom lembrar as lições de René David, de que a teoria do direito puramente considerada é incapaz de fazer o significado da lei na realidade social⁸. A realidade social da lei é enxergada quando um de nos-

3 RIVERA, José Rodríguez de. Antinomias. Disponível em: <http://sunwc.cepade.es/~jriviera/bases_teor/episteme/glosar_epistem/antinomia.htm>. Acesso em: 17 fev. 2007.

4 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Teoria da norma jurídica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006. p. 7.

5 BATISTA, Roberto Carlos. Antinomias jurídicas e critérios de resolução. *Revista de Doutrina e Jurisprudência*, Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, n. 58, p. 25-38, set./dez. 1998.

6 LORINI, Giuseppe. Incoerenza senza opposizione. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, Roma: Giuffrè Editore, n. 3, v. 72, p. 562-586, jul./set. 1995.

7 "Sin embargo, las normas como prescripciones de la conducta humana pueden ser consideradas como razonables o irrazonables, justas o injustas, válidas o inválidas a partir de algunos estándares que a, su vez, son también normativos, pero no verdaderas o falsas. Y en buena medida, quizá en su mayoría, las normas son prescripciones. [...] Cuando llamamos a dos proposiciones mutuamente contradictorias normalmente queremos decir que no pueden ser simultaneamente verdaderas, y cuando llamamos consistente a un conjunto de proposiciones queremos decir que todas ellas pueden ser (simultaneamente) verdaderas. Pero las normas del tipo de las prescripciones no tienen valores de verdad. Por tanto, este análisis de las nociones de consistencia y contradictoriedad no es aplicable a las normas. Son entonces arbitrarias las definiciones de la sección anterior? Como deberían ser 'justificadas' si no es en términos de valores de verdad? P y ~p son mutuamente contradictorios. Pero por qué debemos considerar de la misma forma a Op y O~p? Una posible respuesta: un emisor de norma que exige que uno y el mismo estado de cosas sea u no sea a la vez no puede ver satisfecha su pretensión. Está 'pidiendo la luna'. Su requerimiento es irracional." (WRIGHT, Georg Henrik Von. Título original: "Is there a Logic of Norms?". Trad. Daniel Lagier. In: *Six Essays in Philosophical Logic*, Acta Philosophica Fennica, v. 60, 1996. p. 35-53).

8 "Mesmo nos países do Ocidente, é evidente que o direito está longe de encerrar toda a realidade da vida social: nem todas as infrações penais são objeto de perseguições, nem todos os impostos são pagos, nem todas as decisões da justiça são executadas; existem práticas administrativas, comerciais, profissionais e elementos de ordem religiosa, política e social que influem no modo de agir dos indivíduos; aquele que considerasse tão-só a teoria do direito, *strictu sensu*, teria uma visão falsa da maneira como são reguladas as relações sociais e do

os olhos está sob a ótica positivista (as leis como regras editadas pelo legislador ou aplicada pelos tribunais) e o outro está sob a ótica sociológica (que reserva o nome de direito para as regras que são efetivamente seguidas na prática)⁹.

A lei é um campo de disputa, às vezes sem qualquer tipo de acirramento, pela unanimidade da abordagem do tema ou pelo domínio completo da oportunidade de uma pessoa ou um grupo de pessoas institucionalizar o seu interesse em uma norma. Existem momentos em que o acirramento engrandece pelo desejo mais latente de institucionalização de uma escolha em detrimento de outra, como nos momentos de crises econômicas¹⁰.

A contraposição de valores normatizados leva ao choque de teses, que, por sua vez, levará, a cada momento, a uma superação em algum ponto de uma tese sobre a outra. Não que esta superação não possa ser revista, e assim, no embate, não se enxerga uma nova tese vencedora, mas, sim, um *blend* no qual a tese envelhecida é rejuvenescida pela preponderância da atualidade da maioria, num jogo democrático em que o avanço social não poderá ser o único caminho. Caracterizado em equilíbrio dialético reflexivo, baseando-se em premissas verdadeiras e conclusões de ampla aceitação, nas quais as forças empurram o círculo para trás ou para frente, e não numa linha dialética de criação de antítese sobre tese. As forças, na tensão dialética do Direito, ocorrem entre aquilo que já conquistou e aquilo que se deseja conquistar, entre a realidade e o ideal, na dialética da complementaridade, na funcionalidade entre contrários, entre meios e fins, entre forma e conteúdo, ou entre as partes e o todo, conforme a lição de Miguel Reale¹¹.

As palavras de Reis Friede ratificam que são as próprias contradições a força motriz do sistema, pois este evolui nutrindo-se desta dialética, não é a certeza ou a precisão que compõem a cientificidade do Direito, mas sua própria concepção antinômica¹².

A lei é dita contemporaneamente como uma escolha institucional de um interesse político, que é limitada por uma racionalidade jurídica (cons-

que representa na realidade o direito." (DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Trad. Hermínio Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 15).

9 DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Trad. Hermínio Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2002. p. 15, 30.

10 "During times of general economic recession the number of such depresses areas as well as the extent to which these areas suffer from unemployment will be vastly increased. This creates conflicts and dilemmas. The manifestation of the conflict will be labour unrest, sometimes violence and an attendant growth of militant and radical political movements. The dilemma for the state and the government is how to resolve these conflicts while protecting the capitalist system." (CHAMBLISS, William. On Law Making. *British Journal of Law and Society*, 6:149-172).

11 REALE, Miguel. *Horizontes do direito e da história*. 3. ed. São Paulo: Saraiva, p. 345-347.

12 FRIEDE, Reis. *Ciência do direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002. p. 14-15.

titucional e legal); quanto mais a limitação atender ao clamor da racionalidade jurídica, maior será a coerência. A racionalidade interna do sistema de norma, sendo coerente, certamente também assim o será a racionalidade externa do sistema de norma, como coloca Luc J. Wintgens¹³.

A justiça da lei é saber se este interesse que a pessoa ou grupo quer institucionalizar é proporcional ou não ao que a sociedade deseja dar a ele naquele momento.

2 O LEGISLADOR ASSUMINDO A RESPONSABILIDADE DA MELHORA DA LEGISLAÇÃO

A grande profusão de leis no País, seja em qual âmbito federativo for, é um fenômeno explicado com o resgate da historicidade da idealização das leis no ocidente, pelo estudo dos códigos de direito primitivo, escrito em estelas pela técnica cuneiforme da escrita criptográfica.

Na Mesopotâmia originaram-se os primeiros textos referentes às normas escritas de conduta da sociedade humana. Alguns dirão que eram leis, outros tantos dirão que não passaram de propagandas e que acabara servindo de registro para a prosperidade, porém todos concordam que a forja da origem do que viria a ser o conceito de lei no ocidente foi esculpida na terra entre os grandes rios Eufrates e Tigre.

A criticidade a respeito da natureza das inscrições presentes nas estelas é feita pelo Professor Emanuel Bouzon, que esclarece que tais normas representariam a ideologia do rei, num caráter autopromocional, e significariam a intervenção do rei na sociedade e na economia, com fim propagandístico da imagem real como um garantidor da justiça, como se denota nos prólogos¹⁴.

Urukagina, Ur-Nammu, Lipit-Ishtar e Hammurabi foram sábios reis mas não justos, desfizeram um possível descontentamento popular demonstrando que tinham os deuses como co-legisladores de suas leis. A ordem era conseguida pelo medo das penalidades divinas, e estes reinos progrediram além de suas fronteiras, com a população influenciada pela propaganda de

13 "It is certainly true that, the more consistent a system is – i.e. the more internal rationality it shows – the more sense it will make, that is, more coherent or externally rational it will be." (WINTGENS, Luc J. *Coherenc of the Law*. Archives for Philosophy of Law and Social Philosophy. VI. 79, 1993. p. 483).

14 "Em inscrições reais, listas de datas, cartas e documentos jurídicos do período babilônico antigo encontram-se mencionados atos reais, cuja finalidade era, sem dúvida, restaurar a ordem e a justiça na sociedade babilônica. Tais atos descrevem, sempre, uma intervenção do rei na sociedade e na economia do reino e significam uma suspensão temporária do direito vigente e de direitos adquiridos. [...] A estela é uma inscrição real e está, naturalmente, a serviço da ideologia do rei. Nesta estela as prescrições foram emolduradas por um prólogo e um epílogo e a finalidade desta obra é, sem dúvida, celebrar o rei como o garante da justiça do país." (BOUZON, Emanuel. *Origem e Natureza das Coleções do Direito Cuneiforme*. *Revista Justiça e História*, v. 2, n. 3, p. 22-38, 2002).

que seu rei era o próprio mandamento divino personificado, e, em razão disso, as ordens, mesmo sendo injustas, deveriam ser obedecidas¹⁵.

Assim, a profusão é explicada pela tomada de uma consciência do legislador contemporâneo de que, quanto mais promulgar leis, mais eficiente está a cumprir sua tarefa, mesmo que, na prática, tais leis não sejam cumpridas e até mesmo nem sequer conhecidas.

O conhecimento das leis por qualquer cidadão hoje é colocado como pura ficção, como coloca Ulrich Karpen¹⁶. E é o conhecimento da lei a proporção diretamente relacionada com a sua efetividade, tornando a multitude complexa da sistematicidade jurídica mais simples. Com o uso da consolidação, o conhecimento será facilitado, e esta é uma estratégia para a materialização da eficácia da lei, como ensinam Fabiana de Menezes Soares e Letícia Camilo dos Santos¹⁷.

A ordem não deve ser conseguida necessariamente pelo medo da coerção, o progresso não é para poucos e bons. A tomada de consciência pelos cidadãos da importância da lei é uma garantia de que a sua eficácia não resulta do pavor da penalidade, mas sim pelo saber que cumprindo com seu dever o progresso estará sendo realizado.

A idéia de que a produção de leis sem a preocupação com uma adequada inserção na sistematicidade jurídica pode até atender os interesses da burocracia estatal, mas não aos seus destinatários, como bem disse Heinz Schaeffer¹⁸.

Se temos a doutrina do realismo jurídico de Alf Ross na *comum law* de que o direito é aquilo que os juízes praticam em seus julgados, na *civil law* não é o que a lei define, mas sim como e qual lei é praticada, o que Gert-Jan Veerman denomina de *law in action*. O legislador, ao elaborar a lei, deve se preocupar como ela será efetiva, e quais serão os resultados

15 Ver: A gênese das idealizações ocidentais da lei e do legislador.

16 "Lo que hasta ahora era todavia una hipótesis aceptable de que cualquier ciudadano conoce el Derecho, hoy se ha convertido en una pura ficción." (KARPEN, Ulrich. La evaluación de las consecuencias de las leyes. *Anuário Iberoamericano de Justicia Constitucional*, n. 2004, p. 308).

17 "The spread of Law's sources (various hierarchies) shows a complex normative ordination that claims for measures such as simplification and consolidation due to the improvement of the rule's quality – vital – in face of various spheres of normative incidence: national, federal, regional and local.[...] Learning how to share the contents of law is to make its purposes clear, facilitate the knowledge and the public control of the interests that are at stake, and, furthermore, express a valuable strategy to materially turn the law more effective." (SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Letícia Camilo dos. Learning to divide the law's contents: the lobby as a strategy for a clearer Brazilian legislation. Disponível em: http://www.eal2006.org/downloads/outlines/outline_camilo_dos_santos.pdf). Este trabalho ganhou como melhor *paper* no Congresso: "The Learning Legislator", The Hague, 31.05.2006 – 1º.06.2006.

18 SCHAEFFER, Heinz. Atualidades e perspectivas da ciência da legislação na Áustria. *Cad. Esc. Legis.*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 153-164, jan./dez. 2007.

práticos dessa efetivação, cumprindo com a ponderação dos aspectos multifocais presentes na órbita legal: jurídico, econômico/financeiro e científico/racionalização técnica¹⁹.

O legislador não tem simplesmente um poder de legislar, e sim um dever de legislar. Este dever deve ser cumprido com o assumir da responsabilidade pela prática e pelo conhecimento de todos da lei, e, para isso, as técnicas legislativas devem ser concretizadas, a correção da legislação em vigor deve ser realizada, como bem pondera Gilmar Ferreira Mendes²⁰.

A consolidação das leis não só traz benefícios diretos à sociedade, mas também ao próprio legislador. Este, sabendo com maior facilidade quais leis regulam o fato, poderá com mais facilidade avaliar a legislação em vigor, e assim proceder com a mudança com mais conhecimento, conforme coloca o Professor Jean Daniel Dalley²¹.

É a facilitação da avaliação de impacto o efeito da tomada de conceito da lei como responsabilidade do dever e não como possibilidade do poder, o que a doutrina de Philippe Nonet e Philip Selznick's denominam de *responsive law*.

Acarretando, ao Poder Legislativo, realizar sua função legislativa em dupla capacidade: a de solucionar problemas sociais com máxima objetividade possível como um ator político, e a de concretizar este interesse público por meio das leis como um ator legislativo. O que a doutrina da *responsive law* introduz especificadamente quanto aos efeitos da lei é o espírito da

-
- 19 "In a realistic concept of law, law includes not only the system of norms (at the level of paper norms) but also the working of rules in practice (law in action). The significance of law and legislation is formed in social contexts. This means that in the process of law-making, one has to deal with the possible effects of the law in action. [...] A law can be seen as a temporary compromise between distinct opinions, interests and concerns. Besides, in scientific literature attention was put to another compromise, characteristic of legislation. A law contains the result of weighing several rationalities. Snellen distinguished the political, juridical, economic/financial and scientific/technical rationality" (VEERMAN, Gert-Jan. The learning legislator – some general remarks. Disponível em: <http://www.eal2006.org/downloads/papers/Paper_Veerman.pdf>). Este artigo foi apresentado no 7th EAL Congresso: "The Learning Legislator", The Hague, 31.05.2006 – 1º.06.2006.
- 20 "A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois, num dever de legislar." (MENDES, Gilmar Ferreira. Teoria da Legislação e Controle de Constitucionalidade: algumas notas. *Revista Jurídica Virtual. Brasília*, v. 1, n. 1, maio 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_01/Teoria.htm>).
- 21 "O legislador tem em conta o contexto do problema e os impactos potenciais do mesmo sobre os domínios conexos, de maneira a evitar recorte prematuro e setorial do campo em que será talvez levado a intervir. Dessa maneira, ele evita contradições no seio do corpo legislativo e melhora a coordenação das leis. É preciso ainda mencionar o caso mais freqüente com que se confronta o legislador: o problema cuja solução lhe é demandada se situa em um campo já objeto de uma ou mais leis. Desde logo, essa legislação preexistente faz parte da análise da situação e deve ser submetida a uma avaliação." (DALLEY, Jean Daniel. Pensar a lei. introdução a um procedimento metódico. *Cad. Esc. Legis.*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004).

autocorreção do processo legislativo para facilitação destas atuações, como leciona Barbel Dorbeck-Jung²².

Os elementos considerados até então pela vertente axiológica do Direito são eminentemente teóricos, não é só o fato valorado pela norma, não são só o tempo e o espaço autodefinidos, o que na prática se apresenta é o homem projetando um processo de organização, no qual ele mesmo participa como elemento. É o elemento humanidade que visualiza o processo, que impulsiona os demais elementos, forjado na hermenêutica, no duplo processo de interpretação do fato e da norma, como forma de transformação e não contemplação²³.

3 DEFININDO A CONSOLIDAÇÃO

A consolidação é bem definida por Natália de Miranda Freire como a técnica legislativa que implica o exame, a triagem, a seleção e a posterior reunião das leis em coletâneas, facilitando, assim, a consulta ao seu texto por parte dos que devam conhecê-la²⁴. É, sobretudo, um trabalho de tornar claro aquilo que se apresenta de forma multiplamente confusa.

Gabriel Dezen Júnior já ressaltou que consolidar é oferecer unicidade material ao ordenamento²⁵, ou seja, caracterizar as questões materiais de forma única e coerente no ordenamento. Na elaboração do projeto de consolidação é necessária a sistematização das leis pela confrontação das normas, seja vertical ou horizontal, com a aplicação dos critérios solucionadores das antinomias aparentes nas seguintes ações: de fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico, na supressão de dispositivos revogados por leis posteriores e/ou especiais²⁶, na supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal de Justiça, na indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal ou Constituição Estadual²⁷.

22 "The union of law and government means, in effect, that in responsive law government acts in dual capacity. As a political actor, the government assumes responsibility for the ends and resources regarding the solution of social problems. As a legal actor is set up the agencies and mechanisms which aim to further public ends. Basically these institutions are designed to provide the elaboration of public policy with maximum objectivity, including a more precise definition of the goals that were achieved and a progressive clarification of public choices and strategic options. The specific contribution of responsive law here is to facilitate public purpose and introduce a spirit of self-correction into governmental processes." (DORBECK-JUNG, Barbel. Conceptualizing jurisprudence; from legislation to responsive regulation. Trabalho apresentado na conferência anual de 1995 da EGPA – European Group of Public Administration).

23 Ver: A solução das antinomias jurídicas inseridas no processo de consolidação das leis.

24 FREIRE, Natália de Miranda. *Técnica e processo legislativo*. São Paulo: Del Rey, 2002. p. 85.

25 DEZEN JÚNIOR, Gabriel. O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/publicacoes/consolidacaoeis/gabriel.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2007.

26 Ação prevista nos incisos III e XI do § 2º do art. 13 da Lei Federal Complementar nº 95/1998.

27 Ação prevista nos incisos IX e X do § 2º do art. 13 da Lei Federal Complementar nº 95/1998.

A consolidação faz com que a linguagem das leis seja mais compreensível, revelando com mais facilidade a realidade normativa, trazendo à tona aquilo que o Poder Legislativo produziu, tornando-o mais efetivo, como paralelamente extrai-se dos ensinamentos de Hannah Arendt²⁸. Ao legislador cabe a consciência de que sua responsabilidade enquanto membro do poder é primar pela qualidade e clareza de seu trabalho legislativo, ao invés de se demonstrar apático à necessidade de sistematização por meio da consolidação, como ainda crêem alguns²⁹.

Uma das ações que o homem deve fazer no seu mister de elemento prático do sistema jurídico é trazer coerência àquilo que ele projetou e produziu, e a consolidação das leis é um dos caminhos para a simplificação do Direito, como modo de facilitação ao acesso à Justiça, ensina Mauro Cappelletti³⁰.

Com um maior conhecimento das leis, e conseqüentemente dos direitos, é maior a probabilidade de reconhecimento do problema social como um problema jurídico, facilitando, assim, a justa reivindicação, principalmente aos cidadãos de menores recursos, como já bem explicou Boaventura Souza Santos³¹.

Ao clarificar a sua produção, o Poder Legislativo valoriza a sua atuação no pacto governamental, harmonizando a relação entre os demais Poderes, sobretudo com o mastodonte do Executivo. Define de maneira mais evidente qual valoração do fato está em vigência, abrindo com mais vigor o número de pessoas que possam contrapô-la. Desfaz, assim, um pouco o mito da linguagem legal como inacessível às pessoas comuns, esvaziando os tantos Hermes, Moises-Aarão³², Maomé-Abdula que ainda tenham exclusivamente para si a tarefa transformadora da hermenêutica normativa como propulsora da evolução do sistema jurídico como concretização do elemento democrático da cidadania, inclusive trazida por Robert Dahl³³.

A crise da legalidade, que por alguns é a motivação para a tese constitucionalista do controle de conformidade constitucional dos atos jurí-

28 "O poder só é efetivado enquanto a palavra e o ato não se divorciarem, quando as palavras não são vazias e os atos não são brutais, quando as palavras não são empregadas para velar intenções mas para revelar realidades, e os atos não são usados para violar e destruir, mas para criar relações e novas realidades." (ARENDR, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense, 1983. p. 212).

29 LARAIA, Ricardo Regis. Renan Lotufo (Org.). *Cadernos de Teoria Geral do Direito*. In: *Sistema jurídico e antinomia de normas*. Curitiba: Juruá, 2000. p. 184.

30 CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998. p. 256.

31 BOAVENTURA, Souza Santos. *Pela mão de Alice*. São Paulo: Cortez, 1995. p.170.

32 FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003. p. 308.

33 DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UNB, 2001. p. 35.

dicos, pode e deve ser superada por meio de instrumentos, como a consolidação, que garantam que a lei seja efetivamente um produto claro de uma ação humana acessível e, assim, democrática, que visa a melhores condições de vida ao povo.

3.1 UM RESGATE HISTÓRICO DA CONSOLIDAÇÃO NO BRASIL

Um registro histórico da aplicação prática da consolidação das leis é a revisão do Código Penal de 1890. O que nos conta René Ariel Dotti é que a profusão de leis durante o período da Primeira República (1889-1930) levou o Governo a promover uma consolidação dos diplomas da época. A despeito desta realização, o Professor René propõe a necessidade de uma nova consolidação na legislação penal, asseverando, dentre outras, as seguintes vantagens de tal realização: a) o maior acesso ao conhecimento da legislação por um imenso público de trabalhadores, além dos profissionais do direito e da justiça (educadores, jornalistas, assistentes sociais, estudantes, administradores etc.); b) a definição de espaço normativo para serem introduzidas futuras modificações legislativas [...]; c) a superação de um grave problema enfrentado atualmente pela doutrina e pela jurisprudência quanto à revogação da lei velha (a fórmula tradicional “revogam-se as disposições em contrário” não tem eliminado as incertezas sobre a eficácia de dispositivos na sucessão de leis reguladoras do mesmo assunto; ao contrário, as tem aumentado); d) o melhor controle pelo legislador dos grupos de pressão, cujos movimentos reivindicatórios ficariam localizados nos projetos de estatuto que lhes dissessem respeito (nos dias correntes, a discussão de todo um código poderá ser obstaculada e o projeto ser adiado se houver pressão irresistível contra uma preceito específico); e) a possibilidade de se obter a consolidação geral por meio da discussão e votação dos estatutos em separado [...]; f) o estímulo para a formação de uma cultura legiferante no sentido de que as reformas pontuais devem ser efetivadas com a alteração, o acréscimo ou a supressão de dispositivos em espaços normativos já existentes³⁴.

É bom olvidar que tais vantagens foram levantadas nos idos do ano de 1999, ou seja, quase dez anos atrás. Assim, mais do que nunca, pela força do tempo e pela grandiosa quantidade de leis produzidas até este momento, é salutar reafirmar categoricamente que a consolidação deve ser uma prática habitual ante a habitualidade de produção legislativa atual.

Em 1998, a Portaria Interna da Subchefia para Assuntos Jurídicos de 20 de março, corroborada pela Portaria nº 5, de 23 de abril, do Exmo. Sr. Ministro-Chefe da Casa Civil, designou o Dr. Gilmar Ferreira Mendes como

34 DOTTI, René Ariel. Proposta para uma nova consolidação das Leis Penais. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 32, p. 61, 1999.

seu Presidente e o Dr. Ives Gandra Martins Filho como seu Coordenador-Executivo, para coordenarem o trabalho a ser realizado no âmbito do Poder Executivo da consolidação das leis. Deste trabalho resultou a modificação da Lei Complementar nº 95, de 1998, pela Lei Complementar nº 107, de 2001.

O Poder Executivo enviou para ao Congresso Nacional os seguintes projetos: PL 3.757/2000 – matéria cultural; PL 3.990/2000 – terras devolutas e colonização; PL 4.000/2001 – setor de transportes; PL 4.202/2001 – matérias previdenciária a trabalhista; PL 4.489/2001 – estrangeiros; PL 4.633/2001 – setor de petróleo; PL 4.944/2001 – matérias ligadas ao Ministério da Agricultura; PL 4.490/2001 – trânsito; e PL 6.189/2002 – serviços de telecomunicação.

E, ainda, por intermédio do contato da Presidência da República com o Prodasen – Senado, resultaria no desenvolvimento do *software* denominado Siscon, para auxílio dos trabalhos de consolidação. Teve este sistema informatizado os seguintes objetivos: permitir ao legislador conhecer as alterações promovidas; dotar o consolidador de uma ferramenta de trabalho que permita o controle dos dispositivos consolidados; oferecer um meio controlado de descentralização da consolidação; garantir a integridade das informações diante do manuseio dos textos legislativos.

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em 1999, foi alterado inserindo o Capítulo III-A pela Resolução nº 33, que trata exclusivamente sobre os projetos de consolidação para trâmite específico das iniciativas relacionadas a esta técnica legislativa, em decorrência dos projetos de consolidação apresentados.

O primeiro grupo de trabalho da Câmara dos Deputados foi coordenado pelo Deputado Bonifácio Andrada, que encaminhou para a votação os seguintes projetos de lei, com as seguintes respectivas matérias a serem consolidadas: PL 4.764/1998 – meio ambiente³⁵; PL 4.765/1998 – crédito rural³⁶; PL 4.766/1998 – educação³⁷; PL 151/1999 – mineral³⁸; e PL 2.277/1999 – eleitoral³⁹.

35 Consolidando a seguinte legislação: 5.197/1967; 5.357/1967; 6.803/1980; 6.902/1981; 6.938/1981; 7.643/1987; 7.661/1988; 7.679/1988; 7.754/1989; 7.797/1989; 9.605/1998; DL 1.413/1975.

36 Consolidando a seguinte legislação: 4.829/1965; 6.754/1979; 8.929/1994; DL 167/1967; DL 784/1969.

37 Consolidando a seguinte legislação: 59/1947; 683-A/1949; 745/1949; 775/1949; 851/1949; 1.484/1952; 1.554/1952; 1.703/1952; 2.367/1954; 2.995/1956; 3.144/1957; 4.759/1965; 4.759/1965; 5.096/1966; 5.191/1966; 5.379/1967; 5.664/1971; 5.789/1972; 5.802/1972; 6.202/1975; 6.283/1975; 6.494/1977; 6.503/1977; 6.625/1979; 6.733/1979; 6.932/1981; 7.088/1983; 7.165/1983; 7.217/1984; 7.348/1985; 7.395/1985; 7.398/1985; 7.423/1985; 7.601/1987; 7.692/1988; 8.138/1990; 8.150/1990; 8.170/2001; 8.436/1992; 8.539/1992; 8.663/1993; 8.725/1993; 8.474/1993; 8.859/1994; 8.907/1994; 8.913/1994; 8.948/1994; 8.958/1994; 9.045/1995; 9.131/1995; 9.192/1995; 9.288/1996; 9.424/1996; 9.475/1997; 9.515/1997; 9.536/1997; DL 53/1966; DL 252/1967; DL 228/1967; DL 464/1969; DL 547/1969; DL 655/1969; DL 705/1969; DL 749/1969; DL 842/1969; DL 1.044/1969; DL 1.051/1969; DL 1.053/1969; DL 1.422/1975.

38 Consolidando a seguinte legislação: 6.403/1976; 6.567/1978; 7.085/1982; 7.312/1985; 7.805/1989; 7.886/1989; 8.901/1994; 8.892/1995; 9.314/1996; 9.827/1999; DL 4.146/1942; DL 227/1967; DL 318/1967; DL 330/1967; DL 723/1969.

Em março de 2002, o Decreto nº 4.176 estabeleceu normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal.

A Portaria nº 11, de 24 de abril de 2002, instituiu o Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos, com os seguintes coordenadores: Dr. José Antonio Dias Toffoli e Célia Cristina dos Santos Silva. Neste grupo de trabalho, ressaltam-se as soluções dadas para as questões práticas inseridas na tramitação dos projetos de consolidação.

A título de exemplo, e acreditando ser a mais pertinente, é sobre os efeitos da revogação das leis consolidadas e a questão da aplicação do princípio da anterioridade em matéria penal ou tributária, com a respectiva solução pela transmigração do comando existente de um diploma a outro⁴⁰.

Resta ressaltar que a Assembléia Legislativa de São Paulo, em 2005, por meio da Comissão de Constituição e Justiça, sob a presidência do Deputado Vaccarezza, definiu como prioridade a consolidação das leis, realizando uma renovação na legislação paulista. O trabalho realizado em 2005 e 2006 resultou na revogação de mais de 13.000 (treze mil) atos legais até o ano de 1972.

No final de 2006, aprovou-se a legislação relativa aos direitos do idoso, contou com a análise de 37 leis consolidadas em uma só, foi aprovada e está pronta para ser sancionada. Neste trabalho foi possível visualizar as falhas e omissões existentes na legislação, o aperfeiçoamento dos direitos dos idosos no Estado de São Paulo e a facilidade de consulta da legislação pelos cidadãos. As revogações realizadas resultam, seguramente, em maior transparência na aplicação das leis e mais seguridade ao cidadão, tendo

39 Consolidando a seguinte legislação: 4.410/1964; 4.737/1965; 4.961/1966; 5.782/1972; 5.784/1972; 6.018/1974; 6.055/1974; 6.091/1974; 6.324/1976; 6.336/1976; 6.339/1976; 6.534/1978; 6.553/1978; 6.978/1982; 9.989/1982; 6.990/1982; 6.996/1982; 7.015/1982; 7.021/1982; 7.179/1983; 7.191/1983; 7.332/1985; 7.434/1985; 7.444/1985; 7.476/1986; 7.663/1988; 7.914/1989; 7.977/1989; 8.037/1990; 8.214/1991; 9.041/1995; 9.504/1997; 9.840/1999; 10.226/2001; DL 441/1969; DL 1.064/1969; DL 1.538/1977.

40 “Esta questão diz respeito à revogação de toda a legislação aglutinada no diploma legal que for eleito como matriz da consolidação. Mormente em matéria penal e tributária, onde deve ser respeitado o princípio da anterioridade da norma ao fato que deverá regular, a revogação pura e simples dos diplomas legais que forem consolidados poderá induzir à conclusão de que a obrigação tributária ou a penalidade fixada não mais abrangeriam o período pretérito ao da edição do diploma consolidado. Seguindo orientação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de ser possível novação normativa, sem ocorrência de solução de continuidade normativa, pode-se concluir que, no processo de consolidação de legislação, haveria apenas a transmigração do comando existente, de um diploma a outro, sem solução de continuidade normativa. Assim, bastaria que se consignasse no final da consolidação que os dispositivos das leis nele aglutinadas são ‘revogados por consolidação’, para que se deixe claro que não houve solução de continuidade normativa.” (Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Consolidacao/Rel_7.htm>. Acesso em: 12 dez. 2007).

sido necessário para realização deste trabalho a modificação do Regimento Interno da Assembléia de São Paulo, pela Resolução nº 843, de 9 de novembro de 2005, que inseriu as modificações sobre a consolidação.

O mesmo Deputado, Cândido Vaccarezza, agora na Câmara Federal, coordena atualmente o Grupo de Trabalho da Consolidação das Leis, o chamado GT-Lex. Esta nova frente de trabalho já apresentou o Projeto de Lei nº 1.987/2007, que consolida a legislação relacionada ao direito material trabalhista por iniciativa do referido deputado.

Recentemente, o Senador Tião Viana apresentou o Projeto de Resolução do Senado nº 43, de 2007, que alterou o Regimento Interno do Senado Federal para dispor sobre o processo de apresentação, tramitação e aprovação dos projetos de lei de consolidação, para, inclusive, já preparar para a tramitação nesta Casa dos projetos aprovados na Câmara Federal.

3.2 A CONSOLIDAÇÃO NO MUNDO

Ainda teremos que elucidar com mais detalhes sobre a consolidação no mundo, mas já temos dois bons exemplos que destacam a importância desta técnica legislativa, seja atualmente como também historicamente.

O primeiro é do dia 5 de janeiro de 1866, na 39ª Sessão Legislativa do Congresso Americano, na qual o parlamentar, identificado como Sr. Summer, apresentou e obteve, por unanimidade, aprovação de requerimento para que as providências de revisão e consolidação nas leis dos Estados Unidos fossem realizadas⁴¹.

O segundo é a Comissão de Simplificação, criada pela Resolução nº 29/2001 dos Ministros de Portugal, que detinha as seguintes competências: “Identificar áreas da legislação existente que devem ser objecto de intervenção, elaborar estudos e emitir recomendações com vista à simplificação e melhoria da qualidade da legislação e regulamentação; analisar e propor medidas que visem a maior acessibilidade da legislação, designadamente através da consolidação, compilação ou codificação; analisar e apresentar situações em que se justifique a deslegalização ou desregulamentação, in-

41 “That, in performing this duty, the commissioners shall bring together all statutes and parts of statutes which, from similarity of subject, ought to be brought together, omitting redundant or obsolete enactments, and making such alterations as may be necessary to reconcile the contradictions, supply the omissions, and amend the imperfections of the original text, and they shall arrange the same under titles, chapters, and sections, or other suitable divisions and subdivisions; with head notes briefly expressive of the matter contained in such divisions, also with side-notes, so drawn as to point to the contents of the text; and with references to the original text from which each section is compiled, and to the decisions of the federal courts, explaining or expounding the same, and also to such decisions of the State courts as they may deem expedient; and they shall provide by a temporary index, or other expedient means, for an easy reference to every portion of their report.”

centivando nestas áreas a auto-regulação ou outras formas de actuação; estudar os procedimentos legislativos e institucionais vigentes com vista à propositura de novas regras de simplificação, relativamente à produção de novos actos normativos”.

3.2.1 A CONSOLIDAÇÃO COMO PREOCUPAÇÃO EMERGENCIAL DA COMUNIDADE EUROPEIA

A preocupação mundial com a necessidade de melhora na legislação existente, e da legislação a existir, surge pela constatação da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico – OCDE de que os marcos regulatórios ao longo do globo não satisfaziam com segurança o estímulo à concorrência dos mercados, ou seja, era preciso facilitar a compreensão das leis que regulam todos os aspectos do mercado de um país para facilitar a competição das empresas estrangeiras naquele país, como pode ser verificado nos princípios da Recomendação de 1995⁴².

Esta recomendação teve como intuito prover a qualidade da regulação governamental, e foi o primeiro documento orientativo de cunho internacional que estabeleceu princípios de regulação.

Em 1997, a OECD desenvolveu um relatório para todos os Ministros dos estados-membros para que avaliassem o andamento do plano de ação da melhoria da qualidade e performance da regulação, e ainda estabeleceu novas diretrizes, prevendo, inclusive, que esta campanha para a reforma da regulação precisava enaltecer a competição e reduzir os custos advindos da regulação para dar eficiência, preços mais baixos, estimular a inovação e ajudar a capacidade económica da adaptação empresarial. E, em segundo plano, importante ressaltar, previa a possibilidade de promover ajuda aos governos na implementação de políticas públicas sociais⁴³.

Em 2005, a OECD lança o Guia de Princípios para Regulação com Qualidade e Performance. As recomendações da OCDE estão na base da política de regulação, que começa a ser desenhada na União Europeia, no âmbito do Conselho Europeu, que decorreu em Lisboa em 2000.

42 “The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation: (i) serve clearly identified policy goals, and be effective in achieving those goals; (ii) have a sound legal and empirical basis; (iii) produce benefits that justify costs, considering the distribution of effects across society and taking economic, environmental and social effects into account; (iv) minimise costs and market distortions; (v) promote innovation through market incentives and goal-based approaches; (vi) be clear, simple, and practical for users; (vii) be consistent with other regulations and policies; and (viii) be compatible as far as possible with competition, trade and investment-facilitating principles at domestic and international levels.”

43 “Regulatory reform that enhances competition and reduces regulatory costs can boost efficiency, bring down prices, stimulate innovation, and help improve the ability of economies to adapt to change and remain competitive. Properly done, regulatory reform also can help governments promote other important policy goals, such as environmental quality, health, and safety.” (The 1997 OECD Report to Ministers – Plan for Action on Regulatory Quality and Performance)

Neste Conselho, estabelecem-se metas ambiciosas de desenvolvimento econômico para a Europa, e sublinha-se a importância de uma legislação de qualidade no quadro de uma economia competitiva. Foi mandatado, por este Conselho, um *Grupo de Trabalho*, o denominado Grupo Mandelkern, que apresentou um relatório, em 2001, no qual se enunciam os princípios considerados fundamentais para a melhoria da qualidade legislativa na União Europeia e nos Estados-membros, conforme historicizado pela Professora Marta Tavares⁴⁴.

O relatório final do grupo de trabalho Mandelkern trabalha com a necessidade de credibilidade governamental, tendo, assim, o Governo, que regular algum fato somente quando é o único meio possível e quando é estritamente apropriado, e, quando o fizer, deverá ser em alto nível de qualidade.

Para que haja este alto nível de qualidade legislativa, o relatório aponta meios práticos, como a avaliação de impacto, a simplificação, a consolidação, a consulta pública e a promoção da mudança proposta na lei. Distribui estes meios em sete áreas de ação, cabendo, aqui, evidenciar somente uma delas: o acesso à regulação.

Ele é a área intimamente ligada com a consolidação, prevê o *direito ao acesso a um ordenamento jurídico compreensível*. Isto significa que a coerência e a clarificação do ordenamento precisam ser praticadas por meio de técnicas legislativas, como a consolidação.

A necessidade de uma consolidação efetiva é dada como solução para duas novas demandas emergenciais que afligem todos os Países-membros, inclusive a própria Comunidade Europeia: o rápido crescimento da produção legislativa e a necessidade de fortalecimento dos princípios democráticos pela facilitação do meio de acesso dos cidadãos, administradores públicos, advogados e pelos Tribunais, às normas jurídicas.

Estas demandas não são novas, mas a necessidade de superá-las é urgente. Assim, o relatório orienta a todas as nações componentes da União Europeia para os dois principais objetivos de uma consolidação efetiva:

“– To make the body of laws and regulations more coherent and, therefore, to facilitate reforms and simplification. One of the main aims – with a view to ensuring clarity and therefore legal security – is to identify and correct illogical elements, inconsistencies and gaps in the existing regulations and also to harmonise and, if necessary, modernise the legal language used. Another aim is to eliminate obsolete provisions from the law currently in force.

44 TAVARES, Marta. A contribuição da legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/imagens/Marta_Tavares.pdf>.

– To make the law easier to find out about and understand for its users, thereby increasing compliance with laws and regulations. This involves presenting the law currently in force by subject, ensuring coherence and providing a system of cross-references between subjects (and therefore between codes or other legal acts) and – through constant updating – offering an easy means of consulting the law currently in force.”⁴⁵

Estes objetivos, de fazer o ordenamento jurídico ficar mais coerente e assim facilitar a sua compreensão, são universais a todos os países. A complexidade da vida contemporânea necessita de meios facilitadores do cotidiano, a técnica legislativa de consolidação representa uma nova tecnologia a ser eminentemente aplicada.

4 A CONSOLIDAÇÃO COMO A NOVA FRONTEIRA PRÁTICA DA LEGÍSTICA

A legística é a nova fronteira científica relacionada ao processo legislativo e a todas as técnicas envoltas na maneira de produzir leis. Define alguns parâmetros a serem considerados na atuação do Poder Legislativo para concreção da efetividade da gestão pública, entendida como capacidade de atendimento das reais prioridades sociais; da eficiência administrativa, entendida como capacidade de promover os resultados pretendidos com o dispêndio mínimo de recursos; e da eficácia dos gastos públicos, entendida como capacidade de promover os resultados pretendidos com o alcance máximo da meta traçada.

Alguns desses parâmetros, entre tantos outros, podem ser sintetizados nos princípios da inteligibilidade, da simplicidade e o da responsabilidade do legislador. O primeiro aponta que a legislação deve ser coerente, compreensível e acessível àqueles a quem se destina, e o segundo norteia a idéia de, quanto mais simples possível, melhor. O último se destina à idéia de que legislar é a responsabilidade de resolver certo problema social, e este caminho só deve ser perquirido quando existem condições para que a legislação seja facilmente perceptível e bem aplicada, como pondera Assunção Cristas⁴⁶.

O campo de atuação da legística formal, diferentemente da material, que se preocupa com a valoração do fato, é a otimização do círculo comunicativo da lei, fornecendo princípios à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos. A consolidação é dada como uma das estratégias pragmáticas da legística formal para reordenação da sistemati-

45 Disponível em: <<http://www.csl.gov.pt/docs/groupfinal.pdf>>. Acesso em: 15 jan. 2007.

46 CRISTAS, Assunção. Legística ou a arte de bem fazer leis. *Revista CEJ*, Brasília, n. 33, p. 78-82, abr./jun. 2006.

cidade, como leciona a *expert* no assunto, Professora Fabiana de Menezes Soares⁴⁷.

Assim, a legística formal busca diretrizes para uma política legislativa de qualidade, principalmente quanto às questões relacionadas à sistematização, composição e redação das leis, como fatores para uma melhor harmonização e uniformização das leis, como ensina a Professora Marta Tavares de Almeida. Dos princípios apontados pela professora lusitana para uma política legislativa de qualidade, o que referenda a consolidação é o de acessibilidade da lei. A lógica é simples: simplificar a organização das leis é facilitar o acesso às mesmas⁴⁸.

A facilitação da percepção e, conseqüentemente, da efetividade das leis pela consolidação é, sobretudo, causada pela tendência de desmitificação simbólica da linguagem legal. O que deve ser considerado é que a consolidação das leis é uma prática legislativa que se atenta à superação da “teoria da informação” de Claude Elwood Shannon e Warren Weaver⁴⁹, pois facilita

- 47 “A Legística formal atua sobre a otimização do círculo de comunicação legislativa e fornece princípios destinados à melhoria da compreensão e do acesso aos textos legislativos. Ambas as dimensões se interessam pela ampliação do círculo de interlocutores que dialogam na dinâmica do círculo normativo, isto é, o legislador/emissor quando interpreta demandas, interesses que motivam o impulso legislativo; o administrador quando implementa a legislação; o juiz quando aplica a lei para dirimir conflitos; os destinatários/atingidos cujas condutas são afetadas por seus comandos. [...] Em termos pragmáticos, o crescimento no volume de antinomias não solucionadas pelos clássicos critérios hierárquico, cronológico, de especialidade, exige, por sua vez, a reflexão e concepção de estratégias em prol da reordenação do sistema, tais como simplificação, harmonização e consolidação. [...] A baixa qualidade da legislação repercute no PIB, como mostram os estudos europeus. Mas há outras conseqüências igualmente danosas e graves: o ativismo judicial intenso, a falta de confiança na eficácia das leis (o que responde em parte pela fuga de investimentos do Brasil), a descrença nas instituições, o sentimento de injustiça.” (SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Cad. Esc. Legisl.*, Belo Horizonte, v. 9, n. 14, p. 7-34, jan./dez. 2007).
- 48 “Tendo presente o exposto nesta apresentação, e sem qualquer pretensão de uma enumeração exaustiva, referimos de seguida alguns dos princípios que consideramos que devem ser ponderados na definição de uma política legislativa de qualidade: 1º *A necessidade da lei*: Fundamentação da necessidade da lei; 2º *O respeito dos princípios fundamentais do direito*: Observância de princípios fundamentais do direito na elaboração da lei – legalidade, universalidade, igualdade, proporcionalidade, não-retroactividade da lei, subsidiariedade – o que reforça o Estado de Direito Democrático e contribui de forma decisiva para a qualidade da lei; 3º *A responsabilidade pelos efeitos da lei*: Responsabilização do legislador pelos efeitos da lei, que se traduz na adopção de uma metodologia de preparação da lei que possibilite uma decisão objectiva e fundamentada (a avaliação de impacto assume aqui um papel fundamental); 4º *A transparência do procedimento legislativo*: Adopção de um procedimento de consulta aberto, claro, conciso e disponibilizando toda a informação necessária; 5º *A acessibilidade da lei*: Definição de regras de precisão, concisão, e inteligibilidade na redacção da lei; bem como a adopção de programas de simplificação e reorganização do *corpus legislativo*; 6º *O desenvolvimento de programas de formação interdisciplinar na área da Teoria da Legislação*: Elaboração de programas que cubram todo o *ciclo legislativo* dirigidos a juristas, mas também a economistas e especialistas em ciências sociais (em nível de formação quer académica, quer profissional); 7º *A partilha de saber*: Estabelecimento de contactos ao nível nacional e internacional com instituições que se dediquem a esta área de estudo visando uma partilha de informação e de conhecimentos; 8º *A identificação de entidades dinamizadoras da política de Legislação*: Definição de entidades responsáveis pelo desenvolvimento e controle da política legislativa definida.” (TAVARES, Marta. A contribuição da legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. Disponível em: <http://www.almg.gov.br/eventos/Legistica/imagens/Marta_Tavares.pdf>).
- 49 “Dentre os modelos de comunicação mais influentes nas últimas décadas, destaca-se o modelo criado em 1949 por Claude Elwood Shannon e Warren Weaver. Concebido como modelo matemático, tem por base a idéia de comunicação com uma ‘transmissão de sinais’. Por isso ser conhecido também como ‘teoria da

a comunicação das mensagens normativas por não ignorar o conceito de sistematicidade jurídica contemporânea como uma multitude confusa das normas (contexto), e ainda o caráter essencialmente divergente da hermenêutica jurídica como meio de propagação não-linear da mensagem legal (contato).

5 APONTAMENTOS CONCLUSIVOS

Há, em curso paralelo, uma nova prática da eficácia das leis e uma nova teorização da legitimação e responsabilidade do legislador. O que para o mundo significa uma nova possibilidade de diminuição dos custos do mercado em razão da diminuição sobretudo de leis ineficazes, principalmente ligadas à concorrência comercial, para o Brasil significa uma nova possibilidade de aumento de transformação social pelas leis.

Esta nova prática e esta nova teoria são contemporâneas no sentido de que superam a fase ideológica da lei como disputa da opressão e dos oprimidos, e tomam a concepção da lei como um instrumento puramente de atendimento aos princípios mercadológicos.

Não é somente uma questão de atender ao mercado, mas sim que o atendimento dos interesses que não são mais ditos como públicos, mas assumidamente privados, sejam feitos com base nos princípios que regem o mercado. A modificação da compreensão das leis é a nova pauta dos executivos mundiais interessados em melhorar o custo-benefício de seus investimentos.

A vertente da chamada maximização da segurança jurídica, que desfacela a maximização da justiça (*substantive justice*), é posta em prática. O que bem deve se olhar é que o Brasil, neste contexto mundial, não está inserido como paradigma de fortalecimento de seu mercado para si próprio, mas para a inserção da nova ordem legislativa e subsequente proveito pela globalização.

informação'. [...] Trata-se, portanto, da representação de um processo de transporte da informação de um ponto específico, o 'ponto emissor', para um outro ponto, o 'ponto receptor'. Nos seus estritos termos, a informação, uma vez codificada em sinais por um emissor, seria transmitida através de um canal (designado mídia) para um receptor que processaria a sua decodificação. [...] Todavia, apesar dos ganhos e da engenhosidade da representação, o modelo Shannon-Weaver tem sido submetido a objeções, tais como: a) Nele há redução excessiva da prática comunicativa à comunicação (verbal); b) Sua composição é linear (mensagem e seqüência de sinais) quando a linguagem afigura-se em sua realização como mais rica do que isso. É em virtude das razões (a) e (b) que alguns autores afirmam haver nesse modelo forte caráter mecanicista.

Ciente da complexidade o ato comunicativo, lingüistas como Romam Jakobson têm ampliado essa proposta acrescentando a idéia de 'contexto' e 'contato' um uma organização mais detalhadamente delineada (Remetente – contexto/mensagem/código/canal – destinatário)." (SARBI, Adrian. Textos normativos e alguns problemas de adscrição de sentido. *Direito, Estado e Sociedade*, v. 9, n. 26, p. 6 a 31, jan./jun. 2005).

Temos que considerar esta nova teoria e prática da legislação como meio de reconhecermos os nossos tantos erros com o trato das leis, e aproveitar para, quem sabe, o destino deste barco não ser uma bem vista da efetivação de um sistema normativo mais coerente não só com a consolidação das leis, mas também da socialização da justiça.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. *A condição humana*. Trad. Roberto Raposo. Rio de Janeiro: Forense, 1983.
- BATALHA, Wilson de Souza Campos. *Introdução ao estudo do direito*. Rio de Janeiro: Forense, 1986.
- BATISTA, Roberto Carlos. Antinomias jurídicas e critérios de resolução. *Revista de Doutrina e Jurisprudência [do] Tribunal de Justiça do Distrito Federal e dos Territórios*, n. 58, set./dez. 1998.
- BOAVENTURA, Souza Santos. *Pela mão de Alice*. São Paulo: Cortez, 1995.
- BOUZON, Emanuel. Origem e natureza das coleções do direito cuneiforme. *Revista Justiça e História*, v. 2, n. 3, 2002.
- CAPPELLETTI, Mauro. *Acesso à justiça*. Trad. Ellen Gracie Northfleet. Porto Alegre: Fabris, 1998.
- CHAMBLISS, William. On law making. *British Journal of Law and Society* 6.
- CRISTAS, Assunção. Legística ou a arte de bem fazer leis. *Revista CEJ*, Brasília, n. 33, p. 78-82, abr./jun. 2006.
- DAHL, Robert. *Sobre a democracia*. Brasília: UnB, 2001.
- DALLEY, Jean Daniel. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cad. Esc. Legisl.*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.
- DAVID, René. *Os grandes sistemas do direito contemporâneo*. Trad. Hermínio Carvalho. São Paulo: Martins Fontes, 2002.
- DEZEN JÚNIOR, Gabriel. O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/publicacoes/consolidacaoeis/gabriel.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2007.
- DORBECK-JUNG, Barbel. *Conceptualizing legisprudence: from legislation to responsive regulation*. Trabalho apresentado na conferência anual de 1995 da EGPA – European Group of Public Administration.
- DOTTI, René Ariel. Proposta para uma nova consolidação das leis penais. *Revista da Faculdade de Direito da UFPR*, v. 32, 1999.
- FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2003.
- _____. *Teoria da norma jurídica*. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2006.
- FRIEDE, Reis. *Ciência do direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica*. 5. ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2002.