

# MULTIPLICAÇÃO DAS LEIS

**Fernando Giuberti Nogueira**

Orientador de Pesquisas Legislativas  
Diretoria de Informação Legislativa

“A multiplicação das leis é fenômeno universal e inegável. Com segurança pode-se dizer que nunca se fizeram tantas leis em tão pouco tempo. No Brasil, por exemplo, durante o Império, foram promulgadas cerca de 3.400 leis. Durante a primeira República, de 1891 a 1930, cerca de 2.500 leis. E de 18 de setembro de 1946 a 9 de abril de 1964, nada menos que 4.300” — escreve o Professor Manoel Gonçalves Ferreira Filho (1) e prossegue:

“Por um lado, essa multiplicação é fruto da extensão do domínio em que o governante se intromete, em razão das novas concepções sobre a missão do Estado. A lei é hoje onipresente. Não há campo da atividade humana, não há setor da vida humana, onde não esteja o governo a ditar regras.

Contudo, essa multiplicação é, antes de mais nada, fruto de sua transitoriedade. A maioria das leis que aos jorros são editadas destina-se a durar como a rosa de Malherbe, “l’espace d’un matin”... Em vez de esperar a maturação da regra para promulgá-la, o legislador edita-a para da prática extrair a lição sobre seus defeitos ou inconvenientes. Daí decorre que quanto mais numerosas são as leis, tanto maior número de outras exigem para completá-las, explicá-las, remendá-las, consertá-las... Feitas às pressas para atender a contingências de momento, trazem essas leis o estigma da leviandade.

Essa mudança incessante das leis “repercute sobre tôdas as relações sociais e afeta tôdas as existências individuais. Ela as afeta tanto mais quanto nelas se põe mais arrôjo, quanto a elas mais se dá ambição, quanto se pensa fazê-las mais livremente. O cidadão, aí, já não está protegido por um direito certo, pois a justiça segue as leis cambiantes. Não mais está ele garantido contra os governantes cuja audácia lhes permite legislar segundo seu capricho. As desvantagens ou vantagens que uma lei nova pode produzir ou trazer são tais, que o cidadão aprende a tudo temer ou a tudo esperar de uma alteração legislativa” (2).

Com isso, o mundo jurídico se torna uma babel. 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.

---

(1) Manoel Gonçalves Ferreira Filho, *Do Processo Legislativo*, Edição Saraiva, São Paulo, 1963 pág. 11.

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? Como cultuá-la se passa breve qual um meteoro? Daí, o *bonus pater familias* ignorá-la, o jurista ironizá-la, o magistrado esquecê-la.

A desvalorização da lei é tal que ninguém consegue reter o sorriso irônico ao ler, por exemplo, a solene litania que a ela dedicou um Bluntschli: "A lei é a expressão mais elevada, mais eminentemente política do direito, sua fórmula mais ponderada e mais pura. O Estado inteiro fala por sua voz, fixa assim o direito, reveste-o de sua autoridade. A consciência e a vontade do Estado nela tomam corpo visível. A lei é o *verbo perfeito* do direito"... (3).

Ora, a transitoriedade e a desvalorização da lei são extremamente daninhas para a vida social. É Burdeau quem sublinha: "A lei não tem apenas significação jurídica, tem outrossim um valor social: é um elemento de ordem e de certeza nas relações da vida de todos os dias. Independente das aspirações sociais e da inumana generosidade dos ideais, ela é o ponto firme, um pouco mórno talvez, mas indispensável à estabilidade das instituições" (4).

Hoje, já se tomam iniciativas nos diversos Estados da Federação Brasileira, visando à codificação das leis.

No Espírito Santo, o atual Governo já se dedica à codificação das leis do Estado.

Em São Paulo o Decreto-lei Complementar nº 1 e o Decreto nº 52.275, ambos de 11 de agosto de 1969, vieram dispor sobre "normas técnicas a serem observadas no processo legislativo" e "a revisão, atualização, ordenação e consolidação das leis, decretos e demais atos administrativos de natureza normativa".

#### DECRETO-LEI COMPLEMENTAR Nº 1 – DE 11 DE AGOSTO DE 1969

*Dispõe sobre normas técnicas a serem observadas no processo legislativo, e dá outras providências.*

O Governador do Estado de São Paulo, no exercício da atribuição que, por força do Ato Complementar nº 47, de 7 de fevereiro de 1969, lhe confere o § 1º, do art. 2º, do Ato Institucional nº 5, de 13 de dezembro de 1968, combinado com o disposto nos artigos 18, II, e 21 da Constituição do Estado, decreta:

Art. 1º — As leis e decretos, de conteúdo normativo e caráter geral, serão numerados em séries específicas, seguidamente, sem renovação anual.

Parágrafo único — As leis e decretos, de conteúdo específico ou individualizado, não terão número, caracterizando-se pela data.

Art. 2º — Nenhuma lei ou decreto poderá conter matéria estranha ao assunto que constitui seu objeto, ou que a este esteja vinculado por relação de conexão, afinidade ou pertinência, enunciado na respectiva ementa.

(3) M. BLUNTSCHLI, "Le Droit Public Général", trad. francesa, Paris, 1885, pág. 6.

(4) Georges BURDEAU, "Essai sur l'Evolution de la Notion de Loi en Droit Français", in *Archives de Philosophie du Droit et de Sociologie Juridique*, Paris, 1930 n.os 1 e 2, pág. 43.

Parágrafo único — O mesmo assunto não poderá ser disciplinado, por mais de uma lei ou decreto, salvo quando os subsequentes se destinarem à alteração ou complementação da lei ou decreto considerado básico, e a estes se vincularem por remissão expressa.

Art. 3º — A alteração de lei ou decreto será feita:

I — mediante reprodução integral num só texto, quando se tratar de alteração considerável;

II — nos demais casos, mediante substituição ou supressão, no próprio texto, do dispositivo atingido, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

- a) não poderá ser modificada a numeração dos artigos da lei ou decreto alterados, salvo a dos últimos, relativos à sua vigência e à revogação de legislação anterior;
- b) aos artigos novos incluídos no texto da lei ou decreto, fora da hipótese prevista na ressalva da alínea "a", atribuir-se-á o mesmo número do artigo que antecedeu a inclusão, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética.

Art. 4º — A elaboração técnica das leis e decretos atenderá, além de outros, aos seguintes princípios:

I — as leis e decretos, redigidos com clareza, precisão e ordem lógica, serão divididos em artigos e conterão, abaixo do título, a ementa enunciativa de seu objeto;

II — a numeração dos artigos será ordinal até o nono, e, a seguir, cardinal;

III — os artigos desdobram-se em parágrafos ou em incisos (algarismos romanos); os parágrafos em itens (algarismos arábicos); e os incisos e itens, em alíneas (letras minúsculas);

IV — os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico § e por extenso será escrita a expressão "parágrafo único";

V — o agrupamento de artigos constitui a SEÇÃO; o de seções, o CAPÍTULO; o de capítulos, o TÍTULO; o de títulos, o LIVRO e o de livros, a PARTE, que poderá se desdobrar em GERAL e ESPECIAL ou em ordem numérica (ordinal) escrita por extenso;

VI — a composição prevista no inciso anterior poderá compreender outros agrupamentos ou subdivisões, bem como DISPOSIÇÕES PRELIMINARES, GERAIS e TRANSITÓRIAS, atribuindo-se numeração própria aos artigos integrantes desta última;

VII — no mesmo artigo que fixar a data da vigência da lei ou decreto, será declarada, sempre expressamente, a legislação anterior revogada ou derogada.

Art. 5º — Os atos administrativos de conteúdo normativo e caráter geral serão numerados em séries específicas, com renovação anual.

Parágrafo único — Os atos administrativos de conteúdo específico ou individualizado não terão número, caracterizando-se pela data.

Art. 6º — Aos atos administrativos normativos aplicam-se os princípios estabelecidos nos artigos 2º a 4º deste Decreto-lei Complementar.

Art. 7º – São atos administrativos da competência privativa:

I – do Governador do Estado: o decreto;

II – de Secretário de Estado: a resolução;

III – de Órgão Colegiado: a deliberação;

IV – de dirigentes de Autarquia e de Entidades Paraestatais, de Diretores-Gerais e autoridades do mesmo nível e de autoridades policiais: a portaria.

Parágrafo único – Os demais atos administrativos são de competência concorrente de todas as autoridades ou agentes de Administração, caracterizando-se pela denominação, seguida da sigla do órgão que os tenha expedido, nos limites da respectiva atribuição, com numeração anual, quando for o caso.

Art. 8º – A Chefia da Casa Civil incumbe fiscalizar o cumprimento dos princípios estabelecidos neste Decreto-lei Complementar.

Art. 9º – Este Decreto-lei Complementar entrará em vigor na data de sua publicação.

*Roberto Costa de Abreu Sodré* – Governador do Estado.

#### DECRETO Nº 52.275 – DE 11 DE AGOSTO DE 1969

*Dispõe sobre a revisão, atualização, ordenação e consolidação das leis, decretos e demais atos administrativos de natureza normativa.*

Roberto Costa de Abreu Sodré, Governador do Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais, decreta:

Art. 1º – As leis, decretos e atos administrativos de conteúdo normativo e caráter geral e permanente serão revistos, atualizados, ordenados e consolidados com observância dos princípios estabelecidos neste decreto.

Art. 2º – As Secretarias de Estado e entidades da administração descentralizada, no prazo de 60 (sessenta) dias, procederão ao exame, triagem e seleção das leis estaduais, relacionadas com a respectiva competência, agrupando, atualizando e consolidando em projetos de decreto-lei as que, em vigor, tratam do mesmo assunto ou de assuntos vinculados, por relação de pertinência, conexão ou afinidade, e indicando as expressa ou implicitamente revogadas ou derogadas.

§ 1º – Em seguida, a cada disposição consolidada, será feita a indicação, entre parêntesis, da norma legal de que se origina.

§ 2º – As disposições novas serão justificadas em exposição que acompanhará cada projeto.

§ 3º – Na elaboração dos projetos serão observados os princípios estabelecidos no Decreto-lei Complementar nº 1, de 11 de agosto de 1969.

§ 4º – Os projetos de decreto-lei serão encaminhados, no prazo fixado no art. 2º, à Comissão Especial, instituída pela Resolução nº 2.197, de 3 de março de 1969, para depois de exame pela ATL e desde que aprovados, serem submetidos ao Governador.

Art. 3º – Observada, para os respectivos projetos, a nomenclatura mencionada no art. 7º do Decreto-lei Complementar nº 1, de 11 de agosto de 1969,

cada um dos órgãos e entidades, a que alude o art. 2º deste Decreto, procederá, na esfera de sua competência, de acordo com o estabelecido nesse mesmo artigo, relativamente a decretos e demais atos administrativos.

Art. 4º — Findo o Recesso da Assembléia Legislativa, será iniciada nova série de numeração das leis.

Parágrafo único — Os decretos e demais atos normativos constituirão novas séries de numeração a partir da aprovação dos projetos referidos no art. 3º

Art. 5º — A execução dos trabalhos previstos neste Decreto terá caráter prioritário, cabendo aos Secretários de Estado e dirigentes das entidades da administração descentralizada prover os meios necessários à sua efetivação.

Art. 6º — Este Decreto entra em vigor na data de sua publicação. — *Roberto Costa de Abreu Sodré* — Governador do Estado.

O Decreto nº 52.301, de 4 de setembro de 1969, disciplinou a publicação de decretos, em obediência ao disposto no Decreto-lei Complementar nº 1, de 11-8-1969.

#### DECRETO Nº 52.301 — DE 4 DE SETEMBRO DE 1969

*Disciplina a publicação de decretos, em obediência ao disposto no Decreto-lei Complementar nº 1, de 11 de agosto de 1969.*

Roberto Costa de Abreu Sodré, Governador do Estado de São Paulo, usando de suas atribuições legais e para cumprimento ao disposto no Decreto-lei Complementar nº 1, de 11 de agosto de 1969, decreta:

Art. 1º — A Imprensa Oficial do Estado não publicará decretos que não forem encaminhados diretamente pela Casa Civil, salvo os de:

I — provimento de cargos (nomeação, transferência, reintegração, reversão, aproveitamento e readmissão);

II — remoção e afastamento, nos termos dos arts. 65, 67, 68 e 69 da Lei nº 10.261, de 28 de outubro de 1968;

III — vacância (exoneração, demissão e aposentadoria);

IV — promoção; e

V — imposição de penalidade.

Parágrafo único — Excetuados os casos enumerados nos itens I a V deste artigo, que serão publicados na parte reservada às Secretarias de Estado ou Palácio do Governo, todos os demais decretos, numerados ou não, só podem ser publicados no *Diário Oficial* do Estado na seção "Diário do Executivo — Governo do Estado".

Art. 2º — Serão responsabilizadas por falta de cumprimento dos deveres as autoridades que deixarem de observar as disposições do presente Decreto.

Art. 3º — Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.

*Roberto Costa de Abreu Sodré* — Governador do Estado.

Na Guanabara, temos notícia de que a Procuradoria-Geral, um dos mais conceituados centros de estudos jurídicos do País, vem de tomar a iniciativa

de codificar a parte geral do Direito Administrativo do Estado. Para esse fim, constituiu-se comissão de alto nível, denominada COPERCOD (Comissão Permanente do Código de Direito Administrativo do Estado da Guanabara).

A existência de milhares de leis, na área federal, cria terríveis dificuldades àqueles que precisam estar perfeitamente atualizados com as normas legais em vigor.

O Senado Federal está, atualmente, implantando um sistema de processamento de dados. Para tanto, divulgou edital abrindo concorrência para as firmas interessadas na instalação de computador eletrônico e especializa os seus funcionários, ao mesmo tempo em que procede a uma reforma profunda nos serviços da Casa com vistas a novos e modernos métodos de trabalho e pesquisa. Visa a Câmara Alta à implantação do Sistema de Informação Legislativa e do Sistema Administrativo Integrado. Os sistemas a serem desenvolvidos terão por objetivo a realização de tarefas pertinentes às áreas legislativa e administrativa, com o conseqüente aumento de eficiência nos seguintes setores:

a) *Área legislativa:*

- 1 – pesquisa e elaboração legislativa
- 2 – pesquisa bibliográfica
- 3 – assessoria
- 4 – orçamento

b) *Área administrativa:*

- 1 – administração contábil e financeira
- 2 – administração de pessoal
- 3 – administração patrimonial
- 4 – administração de biblioteca

Para isso, torna-se necessário o desenvolvimento dos seguintes sistemas:

I – Sistema de Informação Legislativa:

- 1 – pesquisa legislativa
- 2 – referência bibliográfica
- 3 – controle de projetos e comissões
- 4 – elaboração e controle orçamentários

II – Sistema Administrativo Integrado:

- 1 – contabilidade
- 2 – pessoal
- 3 – patrimônio
- 4 – biblioteca

Quanto à pesquisa legislativa – enfocada neste trabalho – a finalidade do projeto é fornecer informações relativas a dispositivos legais, editados no País desde 1946 – além da legislação de maior importância, anterior a esta data.

As informações que se deseja armazenar e recuperar sobre estas leis abrangem, além dos dados comuns a todas (número, tipo, datas, *Diário Oficial* etc.), os assuntos a que cada uma se refere, de tal forma que a pesquisa possa também

ser feita através de combinações de palavras-chave, ou por qualquer outra entrada.

Nesta fase deverão ser usados, como fonte, os fichários e arquivos já existentes no Senado.

Alguns diplomas legais especiais, como os regimentos e a Constituição, deverão ter também o texto e o índice remissivo disponíveis para consultas.

Assim, ficará o Senado Federal aparelhado para o mais perfeito cumprimento das atribuições de sua competência. E, sem dúvida, poderá a Câmara Alta conhecer, com exatidão as milhares de normas que compõem o direito positivo brasileiro.

Estudos de reforma vêm sendo feitos. Na Câmara dos Deputados, grupo de trabalho dedicou-se ao tema, tendo o Deputado Geraldo Guedes, na qualidade de presidente do grupo, apresentado, em discurso <sup>(5)</sup>, o seu relatório. *Entre outras considerações, aborda o parlamentar o problema da multiplicação das leis: "Recentemente, o nobre Deputado Henrique Turner, da representação de São Paulo, rebelou-se contra as inúmeras leis sem conteúdo, pedindo fôsse instaurado o processo de revisão em sua técnica legislativa, pois, na grande maioria dos casos, ninguém sabe mais o que aplicar. Propõe, em seu interessante estudo, que se atribua ao diploma legal o caráter de normatividade, o que é óbvio, porque a lei é uma norma geral de conduta. Também, que se lhe elimine a marca da especificação individual e fique, no próprio contexto, limitada à matéria do seu objeto. Na verdade, há muitas queixas nesse sentido e o deputado paulista não deixa de ter razão. Nós assistimos, não de agora, mas desde muitos anos atrás, até hoje, a um verdadeiro festival de leis em nosso País. Aqui há lei para tudo; há leis sobre tôdas as coisas. Quem quiser pode tirar as provas, o que não é difícil. Basta ir a uma biblioteca ou a um serviço de referência legislativa e pedir a legislação que lhe interessar. Imediatamente, receberá a indicação múltipla dos diplomas legais que tratam do assunto. Em segundo lugar, a matéria legislativa se encontra espalhada em textos de outras leis, decretos, portarias e até instruções internas, criando-se uma verdadeira balbúrdia para quem vai aplicar o princípio atinente à espécie em causa. Não nos preocupamos ainda com a necessidade da verificação dos textos, através dum ordenamento lógico e conseqüente, que abra oportunidade para a sua consolidação. Há leis revogadas há muitos anos e outras, a termo, que ainda não entraram em vigor. . . Há leis contendo matéria típica do regulamento e há regulamentos e decretos dispendo sobre matéria que é de Lei. . . É preciso pois, o quanto antes, que se proceda a uma revisão por parte do Legislativo, Executivo e Judiciário, criando-se um órgão que venha a cuidar, imediatamente, do assunto."*

Ilustramos esta exposição com o projeto de lei complementar apresentado pelo Deputado Henrique Turner <sup>(6)</sup> e com um quadro demonstrativo do número de diplomas legais expedidos de 18 de setembro de 1946 a 31 de dezembro de 1970.

(5) DCN (Seção I) de 14-4-71, pág. 150.

(6) DCN (Seção I) de 25-9-70, pág. 4.835.

Obs.: este projeto foi arquivado devido ao término da Legislatura e reapresentado em junho de 71, tendo tomado o n.º 1/71 e sido publicado no DCN Seção I) de 4-6-71, pág. 1.587.

## PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº 68, DE 1970

*Dispõe sobre o processo legislativo, as normas técnicas para numeração, alteração, redação e controle das leis, e dá outras providências.*

(Do Sr. Henrique Turner)

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º — As leis de conteúdo normativo e caráter geral serão numeradas em séries específicas, seguidamente, sem renovação anual.

Art. 2º — As leis de conteúdo específico ou individualizado não terão número, caracterizando-se pela data.

Art. 3º — Nenhuma lei poderá conter matéria estranha ao assunto que constitui seu objeto, ou que a este esteja vinculado por relação de conexão, afinidade ou pertinência, enunciado na respectiva ementa.

Parágrafo único — O mesmo assunto não poderá ser disciplinado por mais de uma lei, salvo quando a subsequente se destinar à alteração ou complementação da lei considerada básica, e a esta se vincular por remissão expressa.

Art. 4º — A alteração de lei será feita:

*I* — mediante reprodução integral num só texto, quando se tratar de alteração considerável; e

*II* — nos demais casos, mediante substituição ou supressão, no próprio texto, do dispositivo atingido, ou acréscimo de dispositivo novo, observadas as seguintes regras:

*a*) não poderá ser modificada a numeração dos artigos da lei alterada, salvo a dos últimos, relativos à sua vigência e à revogação de legislação anterior; e

*b*) aos artigos novos incluídos no texto da lei, fora da hipótese prevista na ressalva da alínea *a*, atribuir-se-á o mesmo número do artigo que antecedeu a inclusão, seguido de letras maiúsculas em ordem alfabética.

Art. 5º — A elaboração técnica das leis atenderá, além de outros, aos seguintes princípios:

*I* — a lei, redigida com clareza, precisão e ordem lógica, será dividida em artigos e conterá, abaixo do título, a ementa enunciativa de seu objeto;

*II* — a numeração dos artigos será ordinal até o nono e, a seguir, cardinal;

*III* — os artigos desdobram-se em parágrafos ou em incisos (algarismos romanos); os parágrafos em itens (algarismos arábicos); e os incisos e itens, em alíneas (letras minúsculas);

*IV* — os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico “§” e por extenso será escrita a expressão “parágrafo único”;

*V* — o agrupamento de artigos constitui a Seção; o de seções, o Capítulo; o de capítulos, o Título; o de títulos, o Livro, e o de livros, a Parte, que poderá se desdobrar em Geral e Especial ou em ordem numérica (ordinal) escrita por extenso;

VI — a composição prevista no inciso anterior poderá compreender outros agrupamentos ou subdivisões, bem como Disposições Preliminares, Gerais, Finais e Transitórias, atribuindo-se numeração própria aos artigos integrantes desta última; e

VII — no mesmo artigo que fixar a data da vigência da lei será declarada, sempre expressamente, a legislação anterior revogada ou derogada.

Art. 6º — Aos decretos-leis, decretos e atos administrativos aplicam-se as disposições desta lei complementar.

Art. 7º — As leis e decretos de conteúdo normativo e caráter geral serão revistos, atualizados, ordenados e consolidados, com observância dos seguintes princípios:

I — a Presidência da República, os Ministérios e as entidades da administração indireta, no prazo de 90 (noventa) dias, procederão ao exame, triagem e seleção das leis e decretos-leis relacionados com a respectiva competência, agrupando, atualizando e consolidando em projetos de lei os que, em vigor, tratam do mesmo assunto ou de assuntos vinculados por relação de pertinência, conexão ou afinidade, e indicando os expressa ou implicitamente revogados ou derogados;

II — na elaboração desses projetos de lei serão observados os princípios estabelecidos nesta lei complementar;

III — no prazo fixado no inciso I, as entidades da administração indireta remeterão os respectivos projetos ao Ministério de sua jurisdição, cumprindo a estes submetê-los, juntamente com os seus, à Presidência da República, para encaminhamento, em 60 (sessenta) dias, ao Congresso Nacional;

IV — esses projetos serão votados na forma e prazo estabelecidos no § 2º do art. 51 da Constituição; e

V — será iniciada nova série de numeração das leis a partir da primeira que resultar da aprovação dos projetos a que se refere este artigo.

Art. 8º — As disposições do art. 7º serão aplicadas aos decretos e atos administrativos de conteúdo normativo e caráter geral dentro dos prazos estabelecidos pelo Poder Executivo.

Art. 9º — No primeiro mês de cada ano o Poder Executivo consolidará, unificando, na lei considerada básica, mantido seu número, as alterações que lhe tenham sido feitas durante o exercício anterior.

§ 1º — A lei básica consolidada absorverá a legislação responsável pelas alterações integradas em seu texto, declarando-a revogada.

§ 2º — Nesse trabalho terão prioridade as leis tributárias.

§ 3º — Princípio idêntico será observado quanto aos decretos e atos administrativos de conteúdo normativo e caráter geral.

Art. 10 — Esta lei complementar entra em vigor no prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da data de sua publicação.

Sala das Sessões, em de março de 1970.

## JUSTIFICAÇÃO

1. A batalha pela reforma do Poder Legislativo iniciou-se, por assim dizer, logo após o advento da engenhosa doutrina de separação dos poderes.

Ao longo dos anos a história registra esforços constantes no sentido de dotar o Legislativo de condições orgânicas e funcionais capazes de torná-lo cada vez mais apto ao cumprimento da complexa missão que a divisão de trabalho político lhe confiou.

O mais democrático e o menos armado dos poderes depende, até para a sobrevivência, de suas virtudes de adaptação e aperfeiçoamento às exigências impostas pela realidade continuamente inovada pelo empuxo da evolução.

Mirkiné Guetzevitch assinala no constitucionalismo situado tanto no pós-Primeira, quanto Segunda Guerra Mundial, a comentadíssima tendência à racionalização do poder.

Em seu trabalho — “Les Constitutions Européennes” — Presses Univ. de France, 1951 — assevera o festejado jurista:

“Les constitutions européennes de 1919-22 ont surtout rationalisé le régime parlementaire, en créant un nouveau droit, celui de la procédure parlementaire” (pág. 17).

No Brasil, sobretudo a partir da crise onipresente no último Governo Getúlio Vargas, desencadeou-se amplo movimento visando, inicialmente, à reforma constitucional e, logo após, à reforma do legislativo.

Naquela, o poder mais em evidência para reformulação era o Executivo. Daí a solução parlamentarista, que buscou o modelo tão pregado por Mirkiné Guetzevitch, do Executivo legiferante, situado este como expressão da maioria parlamentar.

O fracasso da fórmula concentrou a atenção dos responsáveis pela vida política nacional no Poder Legislativo, para o fim de torná-lo mais apto ao cabal atendimento das ampliadas atribuições instauradas pelas exigências da vida hodierna.

A inviabilidade do governo do tipo de assembléia, em condições de contrastar o Executivo independente e forte por tradição e estruturação, obrigou a deriva pela área da reformulação do Legislativo, visando a assegurar-lhe o mínimo de organicidade de que necessita para desempenho de sua difícil função.

Antes mesmo de, mediante reestruturação constitucional, se ter alcançado o regime parlamentarista, eram notórias as preocupações no sentido de aprimorar o Legislativo.

A Comissão de Juristas, organizada, em 1956, pelo então Ministro da Justiça Nereu Ramos para os estudos da reforma constitucional, na justificação do anteprojeto sobre a elaboração legislativa, assevera:

“As modificações sugeridas pela Comissão de Estudos da Reforma Constitucional no Capítulo II, do Poder Legislativo, têm por fim assegurar ao processo de elaboração das leis, andamento mais consentâneo com a eficiência da ação do Congresso. Tudo indica que o prestígio do Congresso se reforçará na opinião pública desde que sua tarefa legiferante se apresente em condições técnicas de atender a tempo e a hora as soluções legais reclamadas pelo corpo social.”

2. A Revolução de 1964, ao mesmo tempo em que reforçou o Executivo e ampliou suas atribuições, máxime no campo do exercício da função legislativa, transformou em dispositivos constitucionais tôdas as fórmulas que vinham sendo consideradas, face aos estudos anteriores, como hábeis e idôneas à reforma do Poder Legislativo.

Aspecto curial a assinalar é a atitude, aparentemente ambígua e contraditória, de agigantamento do Executivo com prejuízo ao Legislativo (no sistema de freios e contrapesos que dita o equilíbrio entre ambos, o enriquecimento de um importa, em regra, empobrecimento de outro), ao mesmo tempo em que foram adotadas tôdas as medidas já há muito reclamadas para o aprimoramento dos trabalhos do Congresso.

Acreditamos que a explicação para o fenômeno é simples: o reforço do Executivo, além de expressar tendência universal, tem um sentido transitório, qual seja, o suficiente para atender à realização dos objetivos revolucionários. Superada essa fase e restabelecida a normalidade, ambos os Podêres deverão ser restituídos aos seus campos de atuação normal, quando então o Legislativo estará adequado ao pleno atendimento das complexas atribuições que lhe incumbe dentro da divisão de trabalho constitucionalmente estabelecida.

3. Embora os atos institucionais e as constituições do período revolucionário tenham atendido às mais sentidas reivindicações tendentes à reforma do Poder Legislativo, sob o duplo ângulo estrutural e funcional, a verdade é que tarefa ciclópica e eternamente *in fieri* permanece na agenda de nossas elites parlamentares no tôpo da página onde figuram as anotações credenciadas a atenção especial.

Quase que diariamente vem à luz, largamente veiculada por nossa imprensa escrita, televisada e falada, nova tese sôbre a reforma do Congresso.

Haveria necessidade de um tratado para o inventário completo de tôdas as manifestações.

Ilustrativamente, aludiremos a algumas.

O nobre Deputado Daniel Faraco, através de discursos e entrevistas, tem divulgado seus estudos sôbre a reformulação do sistema de trabalho do Congresso, advogando maior participação às Comissões Técnicas.

Diz S. Ex<sup>a</sup> em notável discurso pronunciado em novembro de 1969:

“O modo pelo qual o Congresso funciona é, pelo menos, tão importante quanto a sua composição. De certa forma é até mais importante, pois, além de as normas de funcionamento influírem, de uma eleição para outra, na própria composição do Congresso — beneficiando ou prejudicando eleitoralmente os candidatos, conforme a elas se ajustam — mesmo um Congresso que tenha uma composição ideal tenderá a esterilizar-se, em sua ação construtiva, se as normas segundo as quais funciona forem inadequadas.”

E, mais adiante:

“A divisão de trabalho entre as Comissões e o Plenário poderia realizar-se atribuindo-se às Comissões as atividades de estudo e debate e reservando, para o Plenário, o processo de deliberação.” (DCN — Seção I, de 14-11-69, pág. 360)

O brilhante jornalista político de *O Globo* Antônio Viana, elaborou valioso trabalho sobre a matéria, transcrito no *DCN* de 29-10-69, por solicitação do nobre Deputado Bias Fortes.

Do mesmo jornalista há interessante depoimento prestado ao Senado Federal e publicado no *DCN* — Seção II — de 30-10-69, págs. 118 e seguintes.

O eminente Senador Vasconcelos Tôrres apresentou à consideração da Câmara Alta do Congresso oportuno estudo visando racionalizar o funcionamento do Legislativo através de discurso publicado no *DCN* — Seção II — de 20-11-69, págs. 590 e seguintes. Em consequência desse trabalho, submeteu ao Senado o Requerimento nº 66/69, propondo a criação de uma Comissão Mista de Senadores e Deputados para estudar e programar a unificação dos serviços auxiliares das duas Casas do Congresso Nacional.

Expressiva a contribuição do ilustre Deputado Janduhy Carneiro com o discurso transcrito no *DCN* — Seção I — de 29-11-69, pág. 708, onde S. Ex<sup>ª</sup> afirma, entre outras coisas:

“Aplaudimos, Sr. Presidente, os que entendem que devemos melhorar o funcionamento do Congresso, adaptando-o, tecnicamente, aos novos aspectos do mundo moderno. Seria uma reformulação regimental que permitisse medidas seletivas, que pudesse excluir o excesso de discursos em Plenário e, paralelamente, se instituísse uma agenda de assuntos importantes de interesse nacional e regional a ser cumprida por Deputados especialmente escolhidos para irem à Tribuna, visando à elevação do nível dos debates.”

De inestimável valia é a contribuição apresentada pelo Deputado Geraldo Guedes através do discurso inserido no *DCN* — Seção I — págs. 894 e seguintes, onde acentua:

“É indiscutível que o Parlamento brasileiro está precisando ser reformado. Ele, que na verdade tem votado tôdas as reformas, agora há de votar a sua.”

Alcançou grande repercussão o movimento encabeçado pelo Deputado José Sarney visando ao estudo de fórmulas destinadas à ampla reformulação estrutural e funcional do Congresso.

Ainda recentemente os jornais noticiaram que o líder do Governo na Câmara, eminente Deputado Raimundo Padilha, já teria pronto importante projeto de reforma do Legislativo.

A quase unanimidade dos homens públicos vinculados, direta ou indiretamente, ao Poder Legislativo tem o registro de pronunciamento ligado à sua reforma.

4. Isso demonstra que, não obstante a vigente Constituição consagrar uma serie de medidas que, praticamente, esgota o receituário conhecido para terapêutica dos males mais sentidos no que tange ao duplo aspecto estrutural e funcional do Congresso, permanece viva e atuante uma inquietação reformista.

A razão básica desse inconformismo deve ser levada à conta do justo anseio dos democratas no sentido de reconquistarem para o Legislativo prerrogativas que lhes são essenciais e que o Governo revolucionário minimizou

ou anulou, quando não transferiu ao Executivo, na construção dos diques de ampliação de suas forças e prestígio.

O festejado Mirkine Guetzevitch proclama:

“Pour comprendre un regime il faut étudier le problème central de toutes les Constitutions, qui est celui des rapports entre l'Executif et le Legislatif. Ces rapports déterminent le degré de possibilités réservées aux citoyens de participer au Gouvernement.”

O único fundamento plausível para a transitória redução da área de competência do Legislativo reside no fato, apontado e apurado em determinado momento histórico, de sua defeituosa estruturação e insatisfatório rendimento.

Dai a atitude aparentemente contraditória do Governo revolucionário restituirando o Legislativo para racionalização de seu funcionamento, ao mesmo tempo em que lhe amputou funções e prerrogativas essenciais ao equilíbrio em suas relações com o Executivo.

5. Ao longo dessa gigantesca batalha tendente à reforma do Congresso, onde tantas forças estão somadas, anota-se uma lacuna imperdoável, que cumpre suprir urgente e imediatamente.

Tôdas as atenções se concentraram no binômio estrutura e funcionamento, marginalizando o aspecto nuclear.

Com efeito, a problemática essencial relacionada ao produto da função legislativa permanece olvidada.

Legisla-se hoje praticamente como se legislava há mais de um século. Mais realisticamente, podemos assentar que se legislava melhor no século passado, pois a calma que caracterizava o ritmo da vida permitia que o legislador se debruçasse sobre os fatos, surpreendendo-os em sua inteireza e disciplinando-os com cuidadosa adequação. As pequenas e vagarosas alterações no quadro da evolução sócio-econômica permitiam uma legislação ordenada ou, pelo menos, não tumultuada, nem tumultuária, onde cada vestimenta tinha lugar certo no pequeno guarda-roupa legal.

E também havia mais tempo para se cuidar dos ângulos da técnica legislativa, garantindo às normas legais até a *elegantia juris* de que nos fala Pietro Cogliolo e da qual nosso Código Civil constitui notável repositório.

A aceleração do ritmo da marcha da vida econômico-social até atingir o compasso vertiginoso de nossos dias, onde o certo de ontem é o talvez de hoje e o inaceitável de amanhã, passou a exigir, dos que exercem a função legislativa, maiores sensibilidades na percepção, agilidade na compreensão e construção e, sobretudo, disciplina e controle sobre o seu produto, qual seja, a legislação.

Os aspectos mais ostensivos foram percebidos rapidamente, surgindo as diversas fórmulas terapêuticas já aplicadas ou pelo menos prescritas para o fim de oferecer nova estrutura orgânica e funcional ao Congresso.

6. Contudo, o mais importante ficou relegado ao plano de inexplicável quanto inadmissível esquecimento.

A legislação agigantou-se, tornando-se progressivamente tumultuária. Transformou-se em imensa floresta, capaz de desorientar até o mais operoso e documentado dos juristas. Ao lado das velhas surgiram as novas leis ambas

coexistindo numa promiscuidade anárquica. A velocidade dos acontecimentos instalou a produção em série, sendo que cada vez menor cuidado passou a ser dispensado à elaboração legislativa.

Enquanto se acelera o processo do nascimento da lei, encurta-se o de sua vida, ao mesmo tempo em que, paradoxalmente, diminui-se a certeza quanto à efetividade de sua morte. Daí resultou o inevitável e gigantesco aumento da população legislativa, bem como do purgatório do jurista, pois, na enchurrada de leis antigas e atuais, se torna cada vez mais difícil identificar, localizar e distinguir as revogadas das vigentes, por força de ser a cláusula "revogam-se as disposições em contrário" inventariante inidônea no processo de sucessão das leis.

Todos concentram-se na máquina, sob o duplo ângulo da estrutura e funcionamento, enquanto o produto, que rege e disciplina a vida nacional, foi deixado à margem.

7. Ao tempo em que o Parlamento detinha, praticamente, o monopólio do exercício da função legislativa, o problema situava-se dentro de sua área, exigindo solução de menor envergadura.

Hodiernamente, o Executivo, depois de se transformar em sócio minoritário dessa atribuição, assumiu seu controle, passando mesmo, em setores fundamentais, a deter situação monopolística.

Embora na jurisdição do Governo sejam mais amplos os recursos postos à disposição da elaboração legislativa, esta não ganhou mais racionalidade, sendo mesmo comum o quadro oposto.

A parceria do Executivo acelerou, ainda mais, o processo da produção legislativa, sem, contudo, aditar qualquer melhoria ao mecanismo de controle da sucessão e morte das leis.

Com o intervencionismo, que leva o Governo a tôdas as fronteiras e o Estado de Direito, que submete tudo e todos ao império da legalidade, a legislação tornou-se uma imensa técnica de controle da vida nacional, como salienta o eminente Francisco Campos.

Entretanto, a crescente ausência de controle acabou por permitir que se instaurasse autêntico labirinto.

Vivemos parede-e-meia com o tumulto, pois na intrincada floresta legislativa não há mais endereço, ausente o mecanismo de referências que deve responder pela adequada e pronta localização das diversas categorias legais, distinguindo e identificando o cada vez mais numeroso contingente das espécies que as integram.

A tarefa da *reforma legislativa* nos parece mais transcendental e urgente do que a da *reforma do Legislativo*, eis que, diz respeito ao interesse mais pronto e imediato do povo.

Mesmo que ainda não tivéssemos procedido à reestruturação do Congresso, deveríamos concentrar forças e esforços na reformulação legislativa, procurando racionalizar a legislação, até mesmo antes de agilizar o processo legislativo. Em outras palavras: aprimorar o produto, antes de cuidar da produção.

A nota de urgência acompanha a reforma legislativa com maior ênfase, uma vez que já muito se fez no sentido da reforma do Legislativo, invertendo

o procedimento lógico que deveria ter sido observado. De qualquer modo, essa inversão não é apenas brasileira; nos demais países do mundo ela tem sido a regra, com o “carro adiante dos bois”.

A ocorrência apenas acentua a prioridade absoluta que deve ser atribuída ao tratamento desse problema, desfazendo a gigantesca tórre de babel em que se transformou a legislação.

Nos tempos do cérebro eletrônico e do homem na lua é melancólica e constrangedora a imagem “a la XVIII<sup>e</sup> siècle”, do processo de controle do nascimento, vida, sucessão e morte das leis.

Se até o desenvolvimento das menores cidades sujeita-se, hodiernamente, aos planos diretores integrados, como admitir e legitimar que o universo da legislação permaneça submisso ao empirismo?

Há necessidades jurídico-sociais que, apesar de ostensivas e fundamentais, não logram sensibilizar de imediato, ou que somente são alcançadas quando o mirante da evolução histórica permite descortiná-las ao longo de toda sua vasta extensão.

8. São Paulo antecipou-se no tempo, equacionando a sua reforma legislativa, já em plena execução.

Governador que foi legislador, Abreu Sodré teve olhos de ver o futuro, antecipando a solução que será brasileira, antes de alcançar outros Países.

A tarefa pioneira, com os riscos e ônus que lhes são naturais e imanentes, já foi levada à terno, com êxito inquestionável.

Entretanto, a competência legislativa estadual é de menor expressão no universo federático, de modo que a reforma bandeirante disparou na frente mais com o objetivo de abrir caminho e revelar que, efetivamente, esse o roteiro a seguir.

Foi impressionante a receptividade alcançada na opinião pública pela Reforma Legislativa Abreu Sodré.

O inventário de todas as manifestações de apoio da imprensa e de entidades excede aos limites que pretendemos para esse trabalho.

A título ilustrativo, aludiremos a alguns.

O *Jornal do Brasil*, após noticiá-la com destaque, fê-la núcleo de três belíssimos editoriais — “Floresta de Leis”, “Leis ao Léu” e “A Lei na Democracia” — sendo que aquele mereceu entusiástico aplauso do Presidente do Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil, o ilustre jurista Laudo de Camargo.

O *Globo* reservou-lhe espaço e tratamento especiais, reclamando a adoção de medidas, urgentes e profundas, com vistas à racionalização do campo da lei.

O *Diário de São Paulo*, máxime através do verbo brilhante de Maurício Loureiro Gama, situou-se na vanguarda dos reformistas.

O *Correio da Manhã*, especialmente com um trabalho magnífico de F.P. Couto, ressaltou os méritos da reforma paulista, reclamando sua extensão ao País.

A Ordem dos Advogados — Seção de São Paulo — o Instituto dos Advogados de São Paulo e a Confederação Nacional do Comércio trouxeram valiosos depoimentos em favor da reforma bandeirante, acentuando a indeclinável necessidade de estendê-la em âmbito nacional.

Em termos objetivos e realísticos podemos afiançar que a reforma legislativa já deveria ter vindo ontem. Levá-la a termo agora significa, pois, pagar dívida de há muito vencida, à beira do protesto social.

9. A consagração constitucional do processo legislativo nas Cartas Políticas de 1967 e 1969 dimensiona a importância assegurada às normas e institutos disciplinares de nascimento do direito. A Lei Suprema não se aviltou, nem se subalternizou descendo às regras detalhadoras dos procedimentos de votação e aprovação das leis. Estas é que, crescendo na tábua de valores do quadro jurídico nacional, galgaram o plano máximo da disciplina legal.

Evidentemente, a Constituição não deveria nem poderia esgotar matéria tão complexa, ficando, como convém ao seu comportamento técnico, nas linhas estruturais.

Está em aberto o convite — melhor diríamos, o desafio — ao legislador ordinário, no sentido de complementar a disciplina constitucional. E essa obra, se realizada com olhos de ver e ouvidos de ouvir os reclamos da evolução, terá que contemplar aspectos relativos à racionalização, ordenação e aprimoramento da imensa técnica de elaboração e controle das leis.

10. Desde época que se perde no tempo, mas principalmente após o advento do Estado intervencionista, ganhou livre conversibilidade a assertiva de que a legislação tornou-se presa dileta de inflação especial.

A expressão “fúria legiferante”, de uso cotidiano, espelha bem a gravidade do mal que domina o setor angular da disciplina social.

O mais absurdo é que a proliferação legislativa não logrou atender às necessidades essenciais clamantes dessa disciplina.

Ripert acentua, com propriedade, que há carência de leis necessárias e excesso de leis desnecessárias.

11. A racionalização do exercício da função legislativa é reclamo atualíssimo, de idade secular.

Os erros, os excessos, os abusos, as impropriedades e os desvios que comprometem a higidez do produto do exercício da função legislativa vêm sendo apontados de longa data.

Montesquieu, Rousseau, Couternay Ilbert, E. Pierre, F. Geny, Ziltemann, Stammer, Colmo, Dabin, Ripert, Morin, Antão de Moraes, Aurelino Leal, Carlos Medeiros da Silva, Francisco Campos e tantos outros assinalam as doenças que corroem o organismo legal e postulam seu imediato tratamento.

O problema básico para o equacionamento da reforma legislativa consiste em localizar e identificar os pecados fundamentais do mundo da legislação, compreendido este como o amplo processo que se estende da origem à sucessão e morte das leis.

As críticas aos vícios legislativos perdem-se na noite dos tempos e vêm ganhando em intensidade à medida que a legislação ganha em volume, complexidade e amplitude.

O defeito que elas ostentam reside na circunstância de *se contentarem*, em regra, com o diagnóstico, sem indicação da terapêutica.

O estudo atento das inúmeras críticas endereçadas ao setor permite agrupar os males básicos da legislação em cinco grupos:

- a) excesso e promiscuidade legislativos;
- b) dupla violação do princípio da unidade legal, múltiplos assuntos integrados numa só lei (heterogeneidade legal) e o mesmo assunto distribuído por várias leis (paralelismo legal);
- c) empirismo e irresponsabilidade no processo de sucessão das leis;
- d) descontrôle e tumulto ocasionado pelo crescente uso da cláusula “revogam-se as disposições em contrário”; e
- e) a progressiva marginalização da técnica legislativa.

Há alentado número de grandes e pequenos defeitos, mas, ao que nos parece, todos eles podem ser filiados a um dos cinco grupos, por aglutinação natural ou lógica.

12. A lei, dentro da vigente dicotomia de complementar da Constituição e ordinária, é o instrumento fundamental do exercício da função legislativa.

Por sua própria natureza e fiel à sua gênese, somente deveria emprestar seu nome à disciplina de conteúdo normativo e caráter geral.

A proliferação de atos, formalmente com vestimenta de lei, para instrumentar decisões em casos concretos, tais como simples declaração de utilidade pública de uma pessoa jurídica, outorga de nome a rodovias, estabelecimentos escolares, logradouros públicos, instituição de dias especiais, concessão de isenções tributárias, outorga de franquia, autorização de vendas e doações etc., exerce dupla influência negativa no quadro da legislação.

A primeira, pelo aviltamento que a promiscuidade enseja. O ato que veste e disciplina matéria ditada pela função normativa detém estirpe superior à daquele de natureza específica, em regra justaposto ao terra-terra do casuísmo.

13. A segunda, pelo inflacionamento da legislação.

A inflação legislativa é tão ou mais grave do que a monetária. Esta, aviltando a moeda, causa enfermidade ao organismo econômico; aquela, tumultuando a legislação, conturba o próprio organismo social, atento a que a lei, no estado de direito, é o centro em cuja órbita gravitam todos e tudo.

Até 1934 foram expedidos 24.668 decretos com força de lei; entre 1935 e 1937, vieram à lume 586 leis. De 1938 a 1946 foram editados 9.913 decretos-leis. A partir de 4 de outubro de 1946 até 15 de julho de 1970 foram promulgadas 5.590 leis. No regime revolucionário já foram expedidos 1.113 decretos-leis. Totalizando: 42.170 atos com força de lei. Os decretos, de sua vez, já andam pela casa dos 66.884.

14. Seria empreitada temerária tentar distinguir duas categorias de leis, partindo da definição exaustiva de cada uma. A síntese dificilmente diria tudo. E a análise, para dizer tudo, excederia aos limites que circunscrevem o conceito incrustado em lei (direito positivo).

A alternativa válida, legítima e hábil que se apresenta é a utilizada pelo projeto, consistente em distinguir as duas categorias através da enunciação

dos *essentialia* que, basicamente, as qualificam. A localização desses elementos fundamentais não foi trabalho difícil, eis que estão onipresentes, com frequência avassaladora, na lição dos tratadistas.

A quase unanimidade dos publicistas, nacionais e estrangeiros, declinam os requisitos nucleares de caracterização, opondo o normativo e geral ao específico e individualizado. As linhas dessa distinção são claras, e os seus limites inequívocos.

Dentro do contingenciamento determinado pela Constituição não há possibilidade de desafogar a legislação pela técnica, que talvez fôsse a mais apropriada, de atribuir nova designação aos atos de conteúdo específico.

A dificuldade conduziu-nos à opção mais imediata, simples e lógica, qual seja, a de retirar das leis de conteúdo específico ou individualizado o importante elemento numérico de caracterização.

O número, que garante individualidade à lei, fica reservado àquela de conteúdo normativo e caráter geral, que, em regra, é permanente.

A retirada desse elemento básico de caracterização da lei deverá constituir, de outro lado, expressivo desestímulo à atividade legiferante nos setores de menor rendimento social.

Essa providência, somada às determinações nos arts. 7º e 9º, contribuirá para minorar a inflação legislativa, pondo fim à indisciplina e ao tumulto que impedem ou, pelo menos, dificultam o sistema da unidade legal, nesta subentendida a racionalidade.

15. A complexidade crescente da vida social torna complexa a disciplina legal. O fenômeno é natural e lógico.

Daí por que ganha prosélitos a corrente de juristas e técnicos que postula a necessidade básica e vital de simplificação da lei.

Se, *ab origine*, a lei já devia ser simples, clara, precisa e ordenada, para o bom desempenho da missão essencial que a organização da sociedade lhe confiou, agora, com o agigantamento das dificuldades que qualificam o corpo que veste, mais se reclama daquelas virtudes.

Já que a lei é complexa, substantivamente, em razão da complexidade da matéria que rege, urge encontrar modos e meios conducentes à sua simplificação formal. Os recursos para esse trabalho são ofertados pela técnica legislativa.

Dentre as mais sérias acusações, à balbúrdia legislativa, ganha realce a que se refere à perda da unidade legal. Especialmente nos últimos tempos, as leis passaram a tratar de diversos assuntos, os mais dispares e desencontrados, sem nenhuma relação de parentesco entre si, mesmo remoto.

16. Rui Barbosa sensibilizou a opinião pública nacional com a memorável campanha que desfechou contra os chamados orçamentos rabilongos, que consistiam na prática condenável do enxêrto, nas leis orçamentárias, de matérias estranhas ao seu objeto.

O abuso foi eliminado, consignando-se sua proibição na própria Constituição Federal.

Entretanto, abuso pior e mais grave tornou-se comum, estando hoje generalizado: tôdas as demais leis se tornaram "rabilongas".

Nossas leis perderam o sentido da unidade, tornando-se verdadeiras “leis múltiplas”, pois, acolhem, em seu bôjo generoso e complacente, assuntos os mais variados e diversos.

O contrôle das leis transformou-se num “inferno”, tornando-se necessário aos fichários descerem ao registro de artigos e até parágrafos ou incisos.

O sistema rouba a segurança jurídica, transformando a lei numa espécie de “arapuca”, onde, atrás de uma simples alínea pode ser escondida uma disposição transcendente de matéria que nada tem a ver com o objeto daquela.

A par das leis de objetivação múltipla (heterogeneidade legal) surge a moléstia de sinal oposto, mas, de similar gravidade, da distribuição do mesmo assunto por diversas leis (paralelismo legal). Cada lei cuida de uma parte do todo. Mas o todo não encontra fixação de imagem, porque as leis que regem as partes se apresentam desligadas de qualquer vinculação expressa.

O trabalho de pesquisa e identificação de tôdas as leis que disciplinam determinada matéria revive as angústias e as incertezas do *wild cat*.

O disposto nos arts. 3º e 4º oferece remédio adequado ao afastamento desses dois males, restaurando os melhores padrões de saúde em área de fundamental importância na vida da legislação.

Cada lei somente poderá tratar da matéria que constitui seu objeto. A lei competente, que abriga assunto vários, desaparece. Ao mesmo tempo, declara-se guerra às leis paralelas e independentes, ou seja, as que, simultaneamente e sem expressa vinculação entre si, disciplinam o mesmo assunto.

Só poderão existir, simultaneamente, as leis que se complementam, hipótese em que as subseqüentes devem-se vincular, por remissão expressa, àquela considerada básica e que visam a alterar e/ou complementar.

17. Para manter esse sistema de integridade legal, o art. 4º regula o processo da alteração da lei.

Se a alteração fôr considerável, a lei básica será substituída por inteiro, surgindo uma nova lei sobre a matéria.

Se a alteração fôr parcial, poderá ocorrer a substituição ou a supressão de dispositivo, ou o acréscimo de novo. As duas primeiras hipóteses não apresentam dificuldades. A lei nova, vinculando-se e agregando-se à lei básica anterior, determina a substituição ou a supressão.

O único problema se apresenta no caso de acréscimo de novo artigo, porque a numeração desses não deve ser alterada (se o acréscimo fôr de parágrafo, inciso, item ou alínea não haverá obstáculo). A solução dada nos parece hábil e adequada: o acréscimo de novo artigo se fará com o mesmo número do artigo que anteceder a essa inclusão, seguido de letras maiúsculas, em ordem alfabética.

Exemplificando: o legislador deseja incluir um novo art. na Lei do IPI, no capítulo que trata do fato gerador, logo depois do art. 20; a operação será feita mediante a inclusão de um art. 20-A. A lei manterá sua integridade, sem prejudicar a evolução.

18. O que já se escreveu para maldizer e condenar a cláusula “revogam-se as disposições em contrário” daria para compor autêntico tratado.

Trata-se de fórmula que nasceu condenada.

O inventário de sua longa vida registra somente valores negativos. Não há sequer um caso onde tenha sido solução. Sempre atuou como multiplicadora de problemas.

A seu respeito, disse Rousseau: "In cauda venenum." Se as leis incompatíveis ficam abrogadas, assinala o brilhante publicista, quem em melhores condições do que o legislador para indicar quais sejam elas? Pois não foi ele quem fez a lei revogada? Não foi ele quem elaborou a lei nova? Se esta substitui aquela, por que recusa ele a responsabilidade e não o diz expressamente?

Emile Giraud salienta que se as leis fossem bem redigidas, uma primeira dificuldade para logo seria afastada: saber qual a lei que desapareceu da cena jurídica e qual a que assumiu o papel da que se foi. A seguir, o eminente professor arremata:

"Existe, porém, um artigo fatídico, fonte eterna de complicações e enganos, debaixo de cuja capa protetora o autor da lei se esconde com a desfarçatez de Pilatos. É o "revogam-se as disposições em contrário."

Carlos Medeiros da Silva assinala que se usa, geralmente, uma expressão que diz muito e nada diz, o "revogam-se as disposições em contrário", como se o contrário fôsse de todos conhecido, como se a inexorável presunção — de que a ninguém é lícito ignorar a lei — fôsse uma realidade.

Marsangy considera esse chavão inveterado do idioma legislativo vestígio dos tempos de ignorância ou refúgio da preguiça, manancial inesgotável de confusões, que se deveria banir para sempre do estilo das leis.

Reed Dickerson traz ao assunto esclarecimentos decisivos. Se o legislador omite o artigo declarando o que deseja revogar, ou não é perfeitamente claro sobre o que é revogado, está transferindo aos tribunais um problema seu, e criando incertezas no espírito das pessoas afetadas pela nova lei. Se a lei vigente é complexa e dispersa em muitos diplomas, o problema de identificar os pontos a revogar é difícil e toma muito tempo. Não é de surpreender, assim, que o redator sucumba, às vezes, à tentação de apelar para uma cláusula geral, o clássico "revogam-se as disposições em contrário".

A seguir, salienta:

"Embora a cláusula tenha um ar de respeitabilidade legislativa, não representa mais do que um desperdício de tinta e de tempo, pois o que diz não necessita ser dito."

Somente a força do imenso império formado pelo comodismo aliado à inércia poderia obstar o êxito da guerra ciclópica que a doutrina, sustentada pelo escol dos juristas, mantém contra a cláusula.

A cláusula, por força dos vícios apontados, tornou-se inventariante inútil do processo da sucessão das leis.

A versatilidade do poder da imaginação, os recursos imensos acumulados pela técnica e a criatividade da inteligência humana haveriam de identificar e definir fórmulas hábeis à operação cirúrgica de seu afastamento, substituindo-

do-a por um mecanismo responsável e exequível de segura regência das mutações das leis ao longo do tempo.

É o que o projeto pretende ter atingido, através do disposto nos arts. 4º e 5º, inciso VII, combinado com o princípio consignado no art. 3º, parágrafo único.

As amarrações distribuídas no projeto, dentro de princípios de entrosamento sinérgico, eliminam a maldadada cláusula. Trata-se de uma fórmula de morte por substituição. O legislador, ao editar lei nova, é obrigado a olhar para traz, declarando, expressamente, o que deverá ficar revogado. Consagra-se, assim, o princípio da responsabilidade.

À eventual crítica de que o procedimento dificulta o trabalho do legislador, responderíamos que a questão não pode ser colocada sob esse ângulo, que não é o fundamental.

A democracia só tem um senhor: o povo. E a vida deste será extremamente facilitada com a adoção do novo mecanismo disciplinar da sucessão das leis.

19. O ideal da certeza legal de há muito já deveria se ter transformado em realidade, pois o mundo de hoje possui o necessário à conquista sobre que se assenta o princípio da segurança jurídica, alicerce da segurança social.

A cláusula "revogam-se as disposições em contrário" tem impedido a criação dos cemitérios jurídico-legais, tão importantes quanto os humanos.

Em regra, por força da intermediação da cláusula, com o advento da lei nova, as anteriores são enviadas a uma espécie de ilha de quarentena, de onde podem regressar a qualquer instante para tormento dos juristas.

A cláusula decreta uma espécie de morte letárgica, detentora de todas as potencialidades para reingresso na vida, ensejando o purgatório dos juristas.

Sobre esse aspecto, o projeto se limita a resgatar velha dívida, que o passar do tempo acumulou, elevando a níveis intoleráveis.

20. O art. 5º elenca um conjunto de princípios que forma o núcleo da técnica legislativa, impôsto à observância do legislador.

Todas as artes e todas as ciências repousam sobre postulados.

Se, por exemplo, o engenheiro constrói um prédio sem observar tais postulados, a queda do mesmo fará disparar contra ele sanções gravíssimas.

A lei é o centro do sistema solar da vida democrática. Sua elaboração é complexa, delicada e até tormentosa. Exige arte e ciência; ciência e arte.

Há, consolidados ao longo do tempo, diversos preceitos que formam a técnica legislativa, cuja aplicação à tarefa de elaboração das leis constitui a base essencial de um bom trabalho.

Nos dias de hoje, em que a lei, para vestir e disciplinar uma realidade complexa, se torna cada vez mais complexa, seria de se esperar que em sua feitura cada vez entrasse mais o ingrediente da técnica legislativa.

Mas o que se observa é o oposto. Nunca ela esteve tão à margem.

Couternay Ilbert, um dos mestres universais da técnica e do processo legislativos, em passagem lapidar, escreve:

"A great legislator is a great artist, in the wide sense that a great architect or a great engineer is a great artist, a man of great constructive imagination. But a great artist does not disdain, cannot afford to disdain, the mastery of his rule of technique."

Alexandre Angelesco, desenvolvendo o tema, salienta:

"La loi apparaît donc comme un moyen d'énonciation, de révélation du droit; ce pouvoir de formuler, cette puissance de donner aux règles découvertes l'expression qui lui convient, est la partie de la technique législative présentant le plus de difficultés."

As leis formam uma espécie de literatura de elaboração difícil, escreveu Aurelino Leal.

Discorrendo sobre o tema, François Géný sublinha que a boa lei deve, antes de tudo, conter as qualidades exigidas de toda obra literária, que se dirige à inteligência e à vontade, antes que à imaginação e ao pensamento: unidade, ordem, precisão, clareza.

Sobre outro ângulo, Meuccio Ruini, depois de afirmar "che la tecnica della legislazione si trovi oggi in maggiori difficoltà in confronto al passato, non si può negare", prossegue dizendo que "cio che si chiama il disservizio legislativo è dovuto soprattutto al numero ed alla molle delle leggi", arrematando que "vi sono leggi fiume, tutto un oceano di leggi".

A importância crescente da técnica legislativa, o ramo transcendental da técnica jurídica, tem sido exaltada pelo depoimento uniforme dos juristas de todos os quadrantes do universo.

Muito da disfunção legislativa, o *mal do século*, está contabilizado a débito da deficiência da técnica que a informa.

O imenso e secular esforço desenvolvido pela doutrina não produziu os efeitos que seria de se esperar, máxime dentro da era em que a legislação, por força dos novos terrenos conquistados, ganhou muito em complexidade.

Nunca se exigiu tanto da técnica, e nunca ela deu tão pouco.

O *rush* legiferante, que exigiu e instalou autêntica indústria de produção legal, ao invés de ampliar a submissão aos princípios da técnica legislativa, marginalizou-os, até certo ponto. A fabricação em série aviltou a qualidade do produto. A anotação do fenômeno, além de disparar a reação doutrinária, fez sentir a certeza de que pelo menos o núcleo dos postulados essenciais da técnica legislativa deve ser alcançado à posição de imperativo legal.

Sensível aos reclamos, os regimentos e regulamentos parlamentares abriram suas portas aos princípios de técnica legislativa, de início com a natural timidez, mas hoje com alguma desenvoltura.

Entretanto, como o produto da função legislativa *ampli sensu* não se restringe à área parlamentar, parece-nos avanço necessário e oportuno consignar, em diploma multidirecional, o *minimo minimorum* em matéria de técnica legislativa.

A proposição não se nos afigura demasiada, pois até as Constituições já têm admitido regras dessa natureza.

Daí a necessidade de ser adotado o procedimento que, através de diploma de hierarquia superior à lei ordinária, se impõe a todos que exercitam a função legislativa, ou, em termos mais amplos, a função normativa, qual seja, a compulsória observância de um núcleo de postulados técnico-legislativos: técnica de redação (clareza, precisão e ordem), técnica de estruturação (divisão em artigos, com seus desdobramentos — parágrafos, incisos, itens e alíneas —, e agrupamento de artigos — seção, capítulo, título e livro), técnica de distribuição e apropriação técnica (seqüência ordinal-cardinal na numeração, ordem para desdobramento e o agrupamento).

A fórmula adotada exhibe as cautelas e a prudência recomendáveis, eis que, ao elevar à categoria de norma cogente o núcleo dos princípios técnico-legislativos, não criou qualquer obstáculo à inteira liberdade doutrinária que conduz e alimenta a evolução do setor.

21. Para que a reforma legislativa possa ser inaugurada com a área limpa, de modo a instalar marco distintivo entre tudo o que ficou e tudo o que virá, faz-se indispensável o levantamento do balanço determinado pelo art. 7º

Com o fim de começar vida nova, partir da estaca zero para um novo regime de sistematização legal, torna-se imperativo banhar e enxugar toda a legislação existente, distinguindo, por via expressa, a revogada da vigente e atualizando e consolidando esta sob a nova roupagem prescrita pela lei complementar.

É o trabalho que podemos denominar de saneamento da legislação.

A existência de milhares de leis — quase 50.000 —, inflacionando o campo da legislação, dificulta, confunde e tumultua a vida dos cidadãos, especialmente dos integrantes das áreas técnicas, que necessitam conhecê-las e aplicá-las com segurança e certeza.

O *somatorum* das providências equacionadas através do projeto virá constituir o marco inicial de nova fase na história da legislação, aos informes de critérios e princípios de ordem, unidade e racionalidade.

22. Através do balanço legislativo e como seu resultado imediato, teremos luz sobre um passado que se estende, em muitos casos, desde o Império, onde se comprimem e se entrechocam milhares de leis, decretos e atos de hierarquia descendente.

O fundamental será a inauguração de gigantesco cemitério jurídico, onde será definitivamente enterrada a imensa legislação, que, embora revogada (ou em situação de assim ser declarada), ainda ostenta potencialidade de vida graças ao óleo canforado da cláusula "revogam-se as disposições em contrário"...

As leis esparsas serão unificadas, e as leis múltiplas serão desintegradas, de modo a instaurar, em toda sua plenitude, o novo mecanismo de unidade e ordem.

Para que a tarefa seja completa, prevê-se o início de nova série de numeração das leis, a partir da depuração resultante do balanço legislativo.

Na história de nossa legislação já se enfileiram algumas renovações da numeração das leis. Entretanto, a nova sempre coexiste com as anteriores, de modo que a medida, ao invés de racionalizar, acaba agravando o tumulto.

Valeu-nos essa lição ao equacionarmos a presente reforma legislativa. Feito o balanço, as leis declaradas revogadas irão para o cemitério jurídico e sua numeração terá efeito unicamente no âmbito dos arquivos mortos, a título de registro histórico.

A nova série será, dêsse modo, a única vigente devendo as leis que a compõem observar as características técnicas determinadas pelo projeto.

23. Um dos requisitos essenciais da eficácia da prestação do Estado ao povo, dos governantes aos governados reside, básica e prevalentemente, na simplificação, dentro da ordem, das normas legais que orientam e comandam tôdas as atividades no estado de direito.

O imenso volume da legislação acumulado, autêntico cipoal, denso e tumultuário, indica a expressiva necessidade de imediato balanço legislativo, para o fim de separar, no estoque, o joio do trigo, o indispensável do desnecessário, o vigente do revogado e abrir nova conta para o futuro, com exclusivo lançamento dos diplomas efetivamente em vigor.

A tarefa significativa e primordial, ambição generosa de alcançar o melhor para a comunidade, justifica a proposição do art. 7º e legitima a mobilização de tôdas as fôrças e esforços da Administração.

A totalização disciplinar da matéria (arts. 6º, 8º e 9º, § 2º) em diploma único, de categoria complementar à Constituição, exhibe, além das inventariadas, inúmeras outras razões de ordem técnica e objetivo pragmático.

O processo legislativo, na acepção ampla e atual do termo, alcança, também, em suas malhas tentaculares, os provimentos menores, que desdobram e desenvolvem, na ante-sala do flagrante da execução, as normas básicas enunciadas nos provimentos maiores. A co-participação no processo legislativo *lato sensu* se estende, solidariamente, de um a outro extremo dos atos que se endereçam à efetivação da norma legal.

O universo da normatividade que disciplina e comanda a vida do País é alcançado pela reforma. Esta perderia, irreparavelmente, se ficasse restrita apenas aos atos maiores, atento a que são os menores os responsáveis diretos e imediatos que preparam e conduzem o momento decisivo da execução.

Se a nova disciplina não tivesse elastério suficientemente largo para alcançar a totalidade dos atos portadores de comando normativo, a liberação dos escalões onde as determinações legais são detalhadas, explicitadas e adaptadas para atingimento de sua finalidade — a efetivação ou consumação da lei —, o êxito da reforma estaria comprometido.

24. Daí as medidas determinantes nos arts. 6º, 8º e 9º, § 2º, que estendem aos decretos e atos administrativos de conteúdo normativo e caráter geral o nôvo sistema de regência da lei.

Ao nível dos atos que têm por fim a regulamentação da lei, preparando-a detalhando-a para seu momento-essência, qual seja, o da execução (passagem

do abstrato ao concreto), a situação é ainda mais caótica. Além dos defeitos e pecados apontados no campo da lei, que ai se repetem, não raro exponenciados, outros males gravíssimos têm registro anotado. Dentre esses, devemos enfatizar o problema relacionado à maior indisciplina e total promiscuidade existente na categoria dos atos administrativos.

As novas áreas abertas ao campo da lei por força do intervencionismo estatal e da nova dinâmica da economia alcançaram também as autoridades menores, surgindo daí a necessidade da edição de maior volume, qualitativo e quantitativo, de provimentos normativos, ampliando os terminais da legislação até pontos ainda mais próximos do estuário da execução.

25. O intervencionismo ampliou a esfera de atuação do Estado, que passou a ser tudo e a fazer de tudo.

O estado de direito, de sua vez, dilatou as malhas da legalidade, alcançando e abarcando a quase universalidade dos atos que instrumentam a atividade da administração.

Deflagraram-se novas necessidades, reclamando, do *magasin* jurídico-administrativo, outras vestes indispensáveis à hábil e adequada regência dos setores conquistados.

A par das figuras novas, as clássicas foram violentadas em suas dimensões tradicionais, para enriquecimento do elastério conceitual, de modo a contemplar condições, situações e versões impostas pela evolução.

A apropriação de atos dessa natureza, antes confinada aos escalões superiores da administração, invadiu os pavimentos menores da hierarquia administrativa, passando a instrumentar a ação de comando direto sobre o flagrante da execução.

O fenômeno ocasionou a rutura dos quadros tradicionais dos atos administrativos, não só quanto à forma, mas, também, no que respeita à substância.

A velocidade dos acontecimentos fez, mais uma vez, os fatos dispararem à frente do direito, abrindo-se enorme clareira, onde, sem qualquer disciplina, surgiram inúmeras figuras novas.

As eclusas divisórias e delimitadoras dos conceitos clássicos cederam à pressão dos fatos, permitindo a promiscuidade tanto de forma quanto de fundo; o mesmo ato nominal serve, indiferentemente, da base ao ápice dos escalões hierárquicos, para disciplinar, não raro, matérias que chegam até a se igualar em fronteiras geminadas. O registro denota, também, um certo desgaste e amaciamento dos ângulos que demarcam os degraus da hierarquia.

O importante deixou de ser verificar o que cabe, com vistas aos conceitos doutrinários, dentro de portaria, resolução, ou circular, deslocando-se para o campo do imediato e inadiável atendimento de tôdas as matérias, cuja disciplina se tornou reclamo da nova realidade. Cada um daqueles atos, além dos assuntos integrantes do conteúdo autorizado pela definição doutrinária, alcançou muitos outros, tantos quantos indispensáveis, sem outra condição que a ditada pela própria indispensabilidade. O salto, no tempo com os fatos à espera de roupagem jurídica, provocou mais do que simples indisciplina, porque autêntico tumulto.

Se o novo sistema, que visa a instaurar a unidade e a racionalidade da legislação, não se estendesse a todos os setores de jurisdição da normatividade, a reforma legislativa estaria com seu êxito comprometido.

A grande crise, que se vem atribuindo ao Legislativo, não reside, basicamente, nesse Poder. Ela se localiza, fundamentalmente, na função legislativa que, nos tempos modernos, está mais sob a responsabilidade do Executivo. Este, além de participar, majoritariamente, do processo legislativo *stricto sensu*, ainda tem a seu cargo a enorme tarefa, também de natureza legislativa (normativa complementar das leis), relacionada com o processo de elaboração dos decretos e de uma variada gama de atos administrativos normativos.

A problemática solar da reforma legislativa lança raízes além do Poder Legislativo, abarcando o processo legislativo *amplo sensu* (elaboração das leis, decretos e atos administrativos normativos) e a própria estrutura da legislação.

A racionalização convém menos ao poder ou poderes que interferem no processo legiferante do que às espécies que integram o produto da função legislativa, tanto na fase da elaboração (nascimento), quanto nas posteriores, relacionadas ao sistema de controle (numeração e referência) e ao mecanismo de sucessão (substituição e morte).

26. A norma prescrita no art. 9º objetiva manter a unidade legal ao longo do tempo.

O sistema idealizado pelo projeto disciplina e racionaliza o mecanismo que se estende do nascimento à morte da lei, com ênfase sobre a sucessão, procurando evitar qualquer ponto de estrangulamento à evolução do Direito.

Assim, mesmo no regime das leis básicas (arts. 3º e 4º), embora contido e racionalizado, permanecerá o que podemos chamar paralelismo legal vinculado (as leis parciais alterando a básica e geral). Nos setores de evolução mais ágil, de que se constitui exemplo típico o tributário, poderá ser grande a frequência das mutações legais. Para impedir que essa multiplicação acabe levando à desintegração da unidade legal, o disposto no art. 9º contém autorização-determinação ao Governo para proceder, anualmente, à consolidação unificadora. Aqui também vai inovação revolucionária. A consolidação será feita sempre ao nível hierárquico do diploma considerado básico, que absorverá todas as alterações legais ocorridas no exercício anterior. E essa absorção importará revogação. Restaura-se, dêsse modo, a plena unidade legal.

Não se alegue que a autorização-determinação contém outorga demasiada ao Executivo.

Até agora a consolidação somente tem sido admitida ao nível de ato hierárquico de competência do Executivo, o que, se observado, autorizaria a atuação por decreto-lei ou decreto, mantida a integridade dos atos legislativos situados acima de tais limites.

O projeto inova, permitindo a consolidação com absorção, processada sempre em nível do diploma havido como básico, seja lei ou decreto-lei.

O fetichismo cede à realidade, em benefício da dinâmica de regência da vida legal.

Efetivada a consolidação e, portanto, reintegradas, em texto único, as leis responsáveis pelas alterações parciais desaparece a razão da existência dessas, que, por isso mesmo, serão declaradas revogadas. Assim, mesmo o paralelismo legal vinculado só poderá ter existência pelo período máximo de um ano.

Acentue-se que não haverá problema ligado à fidelidade que o Governo deve, na consolidação, ao texto dos diplomas absorvidos, uma vez que este, dado ao sistema técnico prescrito no art. 4º, já deverá ser elaborado, originariamente, como parte integrante da lei básica. A tarefa do Governo não excederá aos limites de uma simples soma de quantidades homogêneas.

27. As modificações na estrutura dos poderes, o deslocamento da competência do Legislativo para o Executivo, e as medidas agilizadoras do processo legislativo não resolveram o problema essencial de nossos dias.

O tumulto legislativo permanece íntegro e desafiador.

No campo da legislação, mais do que em qualquer outro, precisam ser restabelecidos os valores e padrões da unidade, da ordem e da disciplina.

O imperativo categórico de nossos tempos é a superação do estágio da perplexidade legal.

A lei, que a todos e a tudo disciplina, precisa ter sua própria disciplina.

A ausência de ordem legal conduz à incerteza e esta é incompatível com a segurança jurídica, eixo em torno do qual gravitam as relações que instrumentam tôdas as manifestações da vida em sociedade.

28. Os trabalhos de estudo e de pesquisas no campo das ciências físicas e naturais, nas áreas da economia, das finanças, da administração, têm recebido a atenção desvelada de verdadeiro exército de especialistas. Por isso mesmo a evolução, nesse âmbito, tem atendido aos reclamos do progresso.

Vivemos a era dos computadores. Com o menos, o homem alcança o mais.

O presente se aproxima cada vez mais do futuro.

Contrastando a essa marcha vertiginosa, o setor relacionado à elaboração, vida e sucessão das normas legais continua com os pés fincados no início do século.

Muito pouco se tem feito no sentido de atualizar a estrutura que preside e disciplina o próprio nascimento do Direito. O pecado desse abandono é tanto mais mortal quanto vivemos no Estado que se qualifica, substancialmente, pela total submissão a princípios jurídicos.

O setor que, por todos os títulos, deveria ser vanguardeiro e deter o primado na preocupação das elites dirigentes, registra atraso secular.

Quase nada se lhe deu.

Para saldar essa enorme dívida, o projeto arma e dispara um conjunto de providências de largo alcance, buscando, simultaneamente, afastar os erros identificados, desenvolver as virtudes conhecidas e, sobretudo, abrir caminho a novas conquistas, indispensáveis ao aprimoramento do sistema que opera o campo dessa atividade.

Anos	Atos Institucionais	Emendas Constitucionais	Atos Complementares	Leis Complementares	Leis	Leis Delegadas	Decreto-Leis	Resoluções Legislativas	Resoluções	Decreto de Constituição do Ministério
1946					do n.º 1 ao 12 total 12				do n.º 21 854 ao 22 410 total 557 (1)	
1947					do n.º 13 ao 209 total 197 (2)			do n.º 1 ao 6 total 6	do n.º 22 411 ao 24 208 total 1 897 (3)	
1948					do n.º 209 ao 802 total 593 (4)			do n.º 1 ao 56 total 56	do n.º 24 209 ao 26 149 total 1 939 (5)	
1949					do n.º 803 ao 1 044 total 242 (6)			do n.º 1 ao 96 total 96	do n.º 26 150 ao 27 089 total 939 (7)	
1950					do n.º 1 045 ao 1 305 total 271 (8)			do n.º 1 ao 83 total 83	do n.º 27 090 ao 28 079 total 989 (8)	
1951					do n.º 1 306 ao 1 535 total 229 (10)			do n.º 1 ao 79 total 79	do n.º 28 080 ao 30 357 total 2 277 (11)	
1952					do n.º 1 536 ao 1 800 total 264 (12)			do n.º 1 ao 89 total 89	do n.º 30 358 ao 31 042 total 684 (12)	
1953					do n.º 1 801 ao 2 154 total 353 (14)			do n.º 1 ao 101 total 101	do n.º 31 043 ao 34 082 total 3 039 (15)	
1954					do n.º 2 155 ao 2 382 total 227 (16)			do n.º 1 ao 77 total 77	do n.º 34 083 ao 36 715 total 2 632 (17)	
1955					do n.º 2 383 ao 2 702 total 320 (18)			do n.º 1 ao 131 total 131	do n.º 36 716 ao 38 510 total 1 794 (18)	
1956					do n.º 2 703 ao 3 092 total 390 (20)			do n.º 1 ao 68 total 68	do n.º 38 511 ao 40 705 total 2 194 (21)	
1957					do n.º 3 093 ao 3 367 total 274 (22)			do n.º 1 ao 41 total 41	do n.º 40 706 ao 42 990 total 2 284 (22)	
1958					do n.º 3 368 ao 3 520 total 152 (24)			do n.º 1 ao 14 total 14	do n.º 42 991 ao 45 156 total 2 165 (25)	
1959					do n.º 3 521 ao 3 725 total 204			do n.º 1 ao 23 total 23	do n.º 45 157 ao 47 583 total 2 426 (26)	
1960					do n.º 3 726 ao 3 885 total 159 (27)			do n.º 1 ao 15 total 15	do n.º 47 584 ao 49 812 total 2 228 (28)	
1961					do n.º 3 886 ao 4 048 total 162 (29)			do n.º 1 ao 20 total 20	do n.º 49 813 ao 51 985 total 2 172 (29)	
1962					do n.º 4 049 ao 4 197 total 148 (31)			do n.º 1 ao 20 total 20	do n.º 51 986 ao 51 986 total 1 (30)	
1963					do n.º 4 198 ao 4 318 total 120 (32)			do n.º 1 ao 28 total 28	do n.º 51 987 ao 53 389 total 1 402 (31)	
1964					do n.º 4 319 ao 4 595 total 276 (35)			do n.º 1 ao 118 total 118	do n.º 53 390 ao 55 441 total 2 051 (32)	
1965					do n.º 4 596 ao 4 970 total 374 (37)			do n.º 1 ao 103 total 103	do n.º 55 442 ao 57 586 total 2 144 (33)	
1966					do n.º 4 971 ao 5 186 total 215 (38)			do n.º 1 ao 70 total 70	do n.º 57 587 ao 59 928 total 2 341 (34)	
1967					do n.º 5 187 ao 5 279 total 92 (40)			do n.º 1 ao 55 total 55	do n.º 59 929 ao 62 037 total 2 108 (35)	
1968					do n.º 5 280 ao 5 564 total 284 (43)			do n.º 1 ao 53 total 53	do n.º 62 038 ao 63 889 total 1 851 (36)	
1969					do n.º 5 565 ao 5 575 total 11 (44)			do n.º 1 ao 2 total 2	do n.º 63 890 ao 64 039 total 149 (37)	
1970					do n.º 5 576 ao 5 652 total 77			do n.º 1 ao 76 total 76	do n.º 64 040 ao 66 019 total 1 979 (38)	
Total Geral	17	22	94	31	5 789	31	1 160	1 388	49 481	3 216

## NOTAS REFERENTES AO QUADRO DEMONSTRATIVO DA LEGISLAÇÃO

- ( 1 ) A numeração de decretos é iniciada com o nº 21.854, que foi o primeiro a ser emitido depois da promulgação da Constituição de 18 de setembro de 1946. Os decretos emitidos em 1946 antes dessa data não constam do trabalho, assim como os decretos-leis do mesmo ano e anteriores.
- ( 2 ) Lei nº 30-A, de 1947.
- ( 3 ) Decreto nº 24.250-A, de 1947.
- ( 4 ) Leis n.ºs 369-A, 437-A, 473-A, 525-A, 562-A, 563-A, 592-A, 599-A e 600-A, de 1948.
- ( 5 ) Decretos n.ºs 24.697-A, 25.170-A, 25.174-A, 25.175-A, 26.077-A e 26.140-A, de 1948. Obs.: O Decreto nº 26.141 não foi encontrado.
- ( 6 ) Leis n.ºs 693-A, 763-A, 927-A, 969-A e 1.024-A, de 1949.
- ( 7 ) Decretos n.ºs 26.491-A, 26.671-A e 26.763-A, de 1949. Obs.: O Decreto nº 26.141 não foi encontrado.
- ( 8 ) Leis n.ºs 1.057-A, 1.102-A, 1.110-A e B, 1.168-A, 1.239-A, 1.240-A, 1.256-A, 1.272-A e 1.289-A, de 1950.
- ( 9 ) Decretos n.ºs 28.152-A, 28.198-A e 28.798-A, de 1950.
- (10) Leis n.ºs 1.382-A, 1.386-A e B, 1.387-A, 1.388-A e B, 1.391-A e B, 1.410-A, 1.414-A, 1.455-A a D, 1.469-A e B, 1.473-A a C, 1.475-A e B, 1.482-A, 1.487-A, 1.490-A e B e 1.531-A e B, de 1951.
- (11) Decretos n.ºs 29.480-A e 30.001-A, de 1951.
- (12) Leis n.ºs 1.557-A, 1.591-A, 1.599-A, 1.618-A a C, 1.622-A e B, 1.653-A, 1.657-A e B, 1.658-A e B, 1.684-A, 1.710-A e B, 1.720-A a C, 1.734-A e B, 1.746-A, 1.757-A, 1.762-A, 1.772-A, 1.778-A a C, 1.783-A e 1.785-A a G, de 1952.
- (13) Decretos n.ºs 31.751-A e 32.042-A, de 1952.
- (14) Leis n.ºs 1.801-A e B e 1.974-A, de 1953. Obs.: A Lei nº 1.957 não foi encontrada.
- (15) Decretos n.ºs 32.358-A, 32.700-A, 32.939-A, 33.283-A, 33.606-A, 34.395-A, 34.586-A e 34.833-A, de 1953.
- (16) Leis n.ºs 2.186-A, 2.249-A e 2.336-A, de 1954.
- (17) Decretos n.ºs 35.447-A, 36.714-A e 36.715-A, de 1954.
- (18) Lei nº 2.475-A, de 1955.
- (19) Decretos n.ºs 36.756-A, 36.962-A, 37.148-A, 37.604-A, 37.744-A, 38.025-A e 38.204-A, de 1955.
- (20) Lei nº 2.705-A, de 1956.
- (21) Decretos n.ºs 39.354-A, 39.604-A, 39.605-A e B, 39.645-A e 39.676-A, de 1956.
- (22) Lei nº 3.327-A, de 1957.
- (23) Decretos n.ºs 41.352-A, 41.984-A, 42.332-A, 42.333-A e 42.980-A e B, de 1957.
- (24) Lei nº 3.385-A, de 1958.
- (25) Decretos n.ºs 43.570-A, 43.961-A, 44.173-A, 44.233-A, 44.362-A, 44.489-A\*, 45.106-A e 45.138-A, de 1958.
- \* O Decreto nº 44.489-A não foi divulgado por conter matéria sobre Segurança Nacional.
- (26) Decretos n.ºs 45.655-A, 45.656-A, 45.867-A, 46.128-A, 46.508-A\*, 46.544-A, 46.698-A, 47.138-A, 47.261-A, 47.295-A, 47.542-A e 47.567-A, de 1959. Obs.: \* O Decreto n.º 46.508-A não foi divulgado por conter matéria sobre Segurança Nacional.

- (27) Leis nºs 3.780-A a D, 3.830-A e 3.834-A a C, de 1960.
- (28) Decretos nºs 47.606-A, 47.791-A, 47.832-A, 48.249-A, 48.425-A, 48.447-A, 48.456-A, 48.487-A, 48.512-A, 48.633-A, 48.639-A, 48.740-A, 48.741-A, 48.747-A, 48.948-A, 48.949-A, 48.959-A, 48.990-A, 49.119-A, 49.120-A, 49.121-A e B, 49.189-A, 49.190-A, 49.301-A, 49.553-A e B, 49.620-A, 49.621-A e B e 49.641-A, de 1960.
- (29) Leis n.ºs 3.862-A, 3.863-A, 3.864-A, 3.865-A e B e 3.890-A, de 1961. Obs.: Embora as Leis n.ºs 3.862, 3.863, 3.864 e 3.865 sejam de 1960, as de n.ºs 3.862-A, 3.863-A, 3.864-A e 3.865-A têm data de 1961.
- (30) Decretos nºs 49.957-A, 49.974-A, 50.171-A, 50.259-A e 50.260-A, de 1961.
- (30A) Decreto nº 442-A, de 1961.
- (31) Leis nºs 4.068-A, 4.069-A e B, 4.070-A, 4.071-A, 4.098-A, 4.103-A, 4.104-A e 4.114-A, de 1962.
- (32) Decretos nºs 51.411-A, 51.433-A, 51.455-A, 51.459-A, 51.469-A, 51.505-A, 51.549-A, 51.550-A, 51.597-A, 51.598-A, 51.599-A, 51.827-A e B e 51.644-A, de 1962.
- (32A) Decretos nºs 527-A, 528-A, 529-A, 542-A, 612-A, 684-A, 737-A, 752-A, 753-A, 755-A, 764-A, 927-A, 932-A, 934-A, 1.026-A, 1.186-A e B, 1.187-A, 1.189-A, 1.190-A, 1.191-A, 1.192-A, 1.193-A, 1.377-A, 1.378-A, 1.379-A, 1.462-A, 1.470-A, 1.611-A, 1.687-A, 1.855-A, 1.856-A, 1.857-A, 1.860-A, 1.878-A, 1.960-A e 1.972-A, de 1962.
- (33) Leis nºs 4.234-A e 4.235-A' e B, de 1963.
- (34) Decretos nºs 51.848-A, 51.680-A, 51.797-A, 51.811-A, 51.813-A, 51.904-A, 51.905-A, 51.906-A, 51.909-A e B, 51.910-A e B, 51.911-A e B, 51.912-A e B, 51.913-A e B, 51.914-A e B, 51.915-A, 51.916-A e B, 51.917-A e B, 51.918-A e B, 51.919-A e B, 51.920-A e B, 51.921-A e B, 51.922-A e B, 51.923-A e B, 51.924-A e B, 51.925-A e B, 51.926-A e B, 51.927-A e B, 51.928-A e B, 51.929-A e B, 51.930-A e B, 51.931-A e B, 51.932-A e B, 51.933-A e B, 51.934-A e B, 51.935-A e B, 51.936-A e B, 51.937-A e B, 51.938-A e B, 51.939-A e B, 51.940-A a C, 51.941-A e B, 51.942-A, 51.875-A, 51.980-A, 51.981-A, 51.990-A, 51.991-A, 51.992-A, 51.993-A e B, 51.994-A, 51.995-A, 51.996-A e B, 52.013-A, 52.015-A, 52.025-A, 52.099-A, 52.107-A, 52.108-A, 52.109-A, 52.132-A, 52.133-A, 52.202-A e B, 52.203-A, 52.204-A, 52.205-A, 52.206-A a C, 52.257-A, 52.362-A, 52.588-A, 52.615-A, 52.662-A e 52.806-A, de 1963.
- (35) Lei nº 4.501-A, de 1964.
- (36) Decretos nºs 54.251-A, 55.090-A e 55.206-A, de 1964.
- (37) Leis nºs 4.868-A e 4.881-A, de 1965.
- (38) Decretos nºs 55.491-A, 55.892-A, 56.039-A, 56.040-A, 56.573-A, 56.632-A, 56.843-A, 56.890-A, 57.002-A, 57.103-A e 57.361-A, de 1965.
- (39) Leis nºs 4.950-A e 5.151-A, de 1966.
- (40) Decretos nºs 57.630-A, 57.722-A, 57.855-A, 58.666-A, 58.749-A, 58.784-A, 58.840-A, 58.841-A, 58.861-A, 58.895-A, 58.925-A, 58.926-A, 58.933-A, 59.310-A e 59.441-A, de 1966.
- (41) Decreto-lei nº 116-A, de 1967.
- (42) Decretos nºs 60.156-A, 60.367-A, 60.455-A, 60.462-A, 60.463-A, 60.464-A, 60.465-A, 60.466-A, 60.581-A, 60.596-A, 60.599-A, 61.155-A, 61.238-A e 61.610-A, de 1967.
- (43) Leis nºs 5.422-A, 5.440-A e 5.467-A, de 1968.
- (44) Decretos nºs 62.180-A, 62.615-A, 63.226-A, 63.227-A, 63.231-A, 63.516-A e 63.525-A, de 1968.
- (45) Decretos-leis nºs 439-A e 512-A, de 1969.
- (46) Decretos nºs 64.024-A, 64.025-A, 64.026-A, 64.027-A, 65.071-A, 65.072-A e 65.165-A, de 1968.
- (47) Decreto Legislativo nº 60-A, de 1970.