

**INSTITUTO BRASILIENSE DE DIREITO PÚBLICO – IDP  
ESCOLA DE DIREITO DE BRASÍLIA – EDB  
ESPECIALIZAÇÃO EM DIREITO CONSTITUCIONAL**

**GUSTAVO VILLAÇA VARGAS SAMPAIO BRAGA**

**CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS: SOBRE A INSTITUIÇÃO DE UM  
PROCESSO LEGISLATIVO SISTEMATIZADOR NO BRASIL**

**BRASÍLIA  
2019**

**GUSTAVO VILLAÇA VARGAS SAMPAIO BRAGA**

**CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS: SOBRE A INSTITUIÇÃO DE UM  
PROCESSO LEGISLATIVO SISTEMATIZADOR NO BRASIL**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à Escola de Direito de Brasília  
como requisito parcial para conclusão do  
Curso de Especialização em Direito  
Constitucional.

**BRASÍLIA  
2019**

## RESUMO

O ordenamento jurídico brasileiro sofre de um profundo e crescente problema de falta de coesão e coerência, decorrente de séculos de despreocupação com a sistematização das normas jurídicas. Nesse contexto, o conjunto das leis do país se apresenta, na atualidade, como um verdadeiro cipoal normativo, repleto de diplomas contraditórios, repetitivos, mal redigidos, imprecisos, ultrapassados, desconexos uns dos outros. Esse fenômeno representa uma verdadeira Crise da Lei e ocasiona sérios problemas de segurança jurídica para a estabilidade política e o desenvolvimento econômico e social do Brasil. Tanto os poderes Legislativo, Executivo e, mais recentemente, o Judiciário, contribuem para que o ordenamento brasileiro perca cada vez mais unidade e inteligibilidade. Diante desse quadro, a institucionalização de um processo legislativo sistematizador revela-se como importante instrumento de saneamento do sistema normativo brasileiro. Contudo, apesar de estar prevista para ocorrer a cada quatro anos, referida Consolidação nunca foi levada a termo. Esse trabalho busca entender as causas desse problema e apresentar soluções para que o Brasil seja dotado de um ordenamento jurídico consistente, coeso e atualizado.

**Palavras-Chave:** Constituição, Processo Legislativo, Teoria da Legislação, Legística, Ordenamento Jurídico, Crise da Lei, Consolidação das Leis Federais.

## **ABSTRACT**

The Brazilian legal system suffers from a deep and growing problem of lack of cohesion and coherence, resulting from centuries of non-concern with the systematization of legal norms. In this context, the legal system of the country present, currently, like a true normative cipoal, full of contradictory, repetitive, badly worded, imprecise, outdated, disconnected diplomas from each other. This phenomenon represents a true Law Crisis and causes serious problems of legal security for the political stability and the economic and social development of Brazil. Both the Legislative, Executive and, more recently, the Judiciary, contribute to the Brazilian order losing more unity and intelligibility. In view of this situation, the institutionalization of a systematizing legislative process proves to be an important instrument for the reorganization of the Brazilian normative system. However, although it is expected to occur every four years, such Consolidation has never been carried out. This paper seeks to understand the causes of this problem and present solutions so that Brazil is endowed with a consistent, cohesive and updated legal order.

## SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>6</b>  |
| <b>2. O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA CRISE .....</b>  | <b>9</b>  |
| <b>3. A TEORIA DA LEGISLAÇÃO E A LEGÍSTICA.....</b>  | <b>12</b> |
| <b>4. CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS: SOBRE A INSTITUIÇÃO DE UM<br/>PROCESSO LEGISLATIVO SISTEMATIZADOR NO BRASIL.....</b> | <b>20</b> |
| <b>6. REFERÊNCIAS.....</b>   | <b>35</b> |

## 1. INTRODUÇÃO

É parte do senso comum dizer que o Brasil das leis é muito diferente do Brasil real. Sob essa percepção, o primeiro é descrito como um país desenvolvido e organizado, em que todos os cidadãos têm uma plêiade de direitos garantidos, os serviços públicos funcionam, as crianças e jovens estão nas escolas, os detentos cumprem suas penas em estabelecimentos dedicados à sua reinserção social.

Já o segundo, o Brasil real, apresenta-se como uma sociedade cheia de mazelas, em que grande parte dos cidadãos não tem seus direitos mínimos garantidos, os serviços públicos são sofríveis, um imenso contingente de crianças e jovens está fora das escolas, os detentos padecem em presídios que mais parecem masmorras da Idade Média.

Todavia, pode-se dizer que nem mesmo o primeiro Brasil, aquele previsto nas leis, é organizado ou desenvolvido. Pensar dessa forma é desconhecer por completo a realidade normativa do país. De fato, o Brasil das leis é tão cheio de problemas quanto o país real.

Com efeito, o ordenamento jurídico brasileiro revela-se extremamente confuso, desconexo, incoerente, repleto de antinomias, contradições, imprecisões terminológicas.

É notável no Brasil uma tendência a um profundo caos legislativo, causado por uma sucessão de normas produzidas pelas Casas Legislativas federais, estaduais, municipais e distrital sem que haja uma preocupação de sistematização da produção legislativa ao longo do tempo.

Estima-se que atualmente haja no Brasil cerca de quarenta mil atos normativos em vigor<sup>1</sup>, apenas no âmbito federal. Esse número por si só já espanta, mas o que causa assombro é que todo esse arcabouço legislativo do Estado é caótico e não se comunica. Um emaranhado de leis se sobrepõe umas às outras sem a mínima preocupação do ato mais moderno em dizer especificamente quais leis, ou dispositivos destas, foram revogadas com sua entrada em vigor.

---

<sup>1</sup> MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Ordenamento jurídico brasileiro. *Revista Jurídica Virtual*, v. 1, n. 3, jul. 1999. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm)

Em geral, os diplomas legais são integrados ao ordenamento jurídico sem uma efetiva e responsável preocupação de sistematização e racionalização. Já é célebre a genérica e preguiçosa expressão “revogam-se todas as disposições em contrário”, inserida nos últimos dispositivos das leis brasileiras. Essa fórmula tradicional é absolutamente insuficiente para manter a coesão do sistema jurídico, tão importante para garantir aos cidadãos uma efetiva segurança jurídica acerca do que está a vigor no país.

As consequências desse estado de coisas, designada em seu todo pela doutrina especializada de *Crise da Lei* - melhor seria dizer Crise do Ordenamento Jurídico -, para o Brasil real são diversas e deletérias. Não é difícil imaginar que a insegurança jurídica gerada por um ordenamento jurídico obscuro acarreta imensas dificuldades para os agentes econômicos, com repercussões para o desenvolvimento, a criação de empregos e a competitividade da economia nacional em âmbito global. Veja-se, como exemplo, a imensa complexidade do sistema tributário.

Por outro lado, o fato de o sistema normativo brasileiro ser profundamente desorganizado acaba por impactar a própria qualidade da democracia do país, dado que em um ambiente de ampla confusão, ficam abertas as portas para que interesses particulares sejam inseridos no ordenamento sem serem percebidos.

No mesmo sentido, no âmbito político, o efetivo controle do exercício do Poder do Estado pela sociedade civil fica prejudicado, dado ser praticamente impossível se ter uma visão panorâmica das leis em vigor, para saber em que áreas, em que medida e em que sentido o Estado brasileiro está normatizando a vida dos indivíduos. Assim, a própria cidadania fica prejudicada, ante a impossibilidade da maioria das pessoas em contratar uma assessoria jurídica de primeiro nível, a fim de conhecer seus deveres e fazer respeitar seus direitos.

Outrossim, a babel normativa acaba por ser mais uma das causas da superlotação dos escaninhos do Judiciário, que é constantemente provocado por pessoas jurídicas e físicas em conflito a solucionar desavenças acerca do marco legal sobre determinado tema, que poderiam ser facilmente resolvidas se a lei apresentasse clareza, precisão e coerência.

A Academia pouco tem se preocupado com o tema, julgando-o, talvez, desimportante. Todavia, a manutenção de um sistema jurídico coeso, bem

estruturado, com linguagem atual e clara, não pode em hipótese alguma ser considerado algo academicamente menor.

Diversas foram as tentativas empreendidas de solução do problema por meio da Consolidação, técnica que visa, como próprio nome revela, consolidar em texto legal único e coeso todas as normas em vigor sobre determinado tema, contudo, todas, invariavelmente, fracassaram. A rigor, prosperaram apenas a codificação de algumas áreas do Direito, que passaram a formar microssistemas, muitas vezes em choque, contraditórios e de escopo bastante reduzido, dado a monumental dimensão do sistema normativo brasileiro.

A propósito, a Constituição da República de 1988 até mesmo previu em seu art. 58, parágrafo único, a edição de lei complementar para tratar do tema da Consolidação: “Parágrafo único. Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

Editada a Lei Complementar 95/98, alterada pela Lei Complementar 107/01, avançou-se na previsão da elaboração da chamada Consolidação da Lei Federais, que reuniria toda a legislação federal reunida e organizada por assunto e seria atualizada na primeira sessão legislativa de cada legislatura do Congresso Nacional:

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

Contudo, referida Consolidação, a despeito de sua importância e relevância para o país, nunca foi elaborada.

O presente trabalho monográfico tem por objetivo identificar as causas do problema e apontar soluções. Afinal, por quê nunca se conseguiu consolidar o ordenamento jurídico brasileiro?

A hipótese levantada nesse estudo é a de que sempre que se tentou realizar a tarefa de forma episódica, não permanente e institucional, com a organização de grupos de especialistas de caráter provisório, destituídos dos meios técnicos e políticos necessários para consecução do trabalho.

Nesse contexto, o presente estudo, utilizando-se da pesquisa bibliográfica acerca de doutrina especializada em Teoria da Legislação, buscará responder o questionamento e propor uma solução.

Desse modo, no primeiro capítulo do desenvolvimento (item 2 do sumário) far-se-á brevíssima exposição da arquitetura imaginada para o ordenamento jurídico brasileiro pelo constituinte e o seu atual estado de crise. No segundo capítulo (item 3), será apresentada a Teoria da Legislação e a Legística e o ferramental mais atual de que dispõe para manutenção de um ordenamento saneado. Finalmente, no terceiro capítulo (item 4) abordar-se a questão da dificuldade de Consolidação propriamente dita e se proporá uma solução para o problema. Finalmente, nas Considerações Finais, será feita breve resumo de tudo que foi dito e concluir-se-á se a hipótese levantada tem substância.

## **2. O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO E SUA CRISE**

### **Brevíssimos apontamentos da arquitetura constitucional do ordenamento jurídico**

O conjunto de leis produzidas por determinado Estado soberano forma, sob um ponto de vista teórico, um sistema coeso e coerente, uno e indivisível, estruturado e organizado em níveis hierárquicos, chamado de ordenamento jurídico.

O ordenamento jurídico brasileiro sob a égide da Constituição da República de 1988, e com base na interpretação que dela faz o Supremo Tribunal Federal como seu guardião, se organiza hierarquicamente em três níveis.

No ápice dessa pirâmide normativa (na assaz conhecida expressão do jurista austríaco HANS KELSEN) estão os atos normativos constitucionais. São eles: a própria Constituição da República, que detém supremacia mesmo em relação aos demais atos desse nível, as Emendas Constitucionais e os Tratados e Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos que tenham tido seu processo de internalização no direito brasileiro efetuado sob o rito previsto no art. 5º, § 3º, da CR.

Em um segundo nível hierárquico encontram-se os atos normativos infraconstitucionais. A característica marcante desses atos é que podem inovar na ordem jurídica, desde que, logicamente, não contrariem os atos de nível superior.

Na esfera da União são eles: a Lei Complementar, Lei Ordinária, Lei Delegada, Medida Provisória, os demais Tratados e Convenções Internacionais, o Decreto Legislativo, as Resoluções do Congresso Nacional, Senado Federal, Câmara dos

Deputados, (art. 59 da CR), além das Resoluções dos Tribunais, do Tribunal de Contas da União, Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público.

Cabe frisar, que não é toda e qualquer Resolução expedida pelos órgãos citados que gozam desse nível hierárquico, mas apenas aquelas que digam com a estrita competência constitucional a eles outorgada (arts. 71, 96, I, 103-B, § 4º, e 130-A, § 2º, da CR). Excluem-se, portanto, as Resoluções administrativas desses órgãos.

Ademais, o art. 84, VI, da CR possibilitou ao Presidente da República a expedição de decreto que tenha como fundamento direito a própria Constituição, chamado pela doutrina de Decreto Autônomo, razão pela qual também se insere nesse nível de atos infraconstitucionais.

Cabe ressaltar que dentro dessa categoria existem os atos normativos, chamados de supralegais, que gozam de certa precedência sobre os demais; são os Tratados e Convenções Internacionais sobre Direitos Humanos internalizados na ordem jurídica brasileira pelo procedimento ordinário (RE 466.343, Rel. Ministro Cezar Peluso, Tribunal Pleno, julgado em 3/12/2008, DJe de 5/6/2009).

Finalmente, no terceiro nível hierárquico estão os atos normativos infralegais. Esses não podem inovar na ordem jurídica, cabendo a eles apenas regulamentar e disciplinar a aplicação dos atos da categoria imediatamente superior. São os chamados atos administrativos de caráter normativo: Decreto, Portaria, Resolução, Instrução Normativa, Circular.

Como dito, teoricamente, todas essas normas estão estruturadas de forma lógica e coerente, formando o seu todo, uma espécie de discurso normativo do Estado brasileiro.

### **A Crise da Lei ou Crise do Ordenamento Jurídico**

Todavia, a gestão desse arcabouço normativo é extremamente falha e deficiente, inexistindo ao longo de séculos uma genuína preocupação com a inteligibilidade do sistema.

Isso porque, não existe no Processo Legislativo para criação das normas uma etapa destinada ao encaixe da lei nova no sistema normativo, indicando com rigor os dispositivos dos demais atos que seriam afetados pela nova regra, além da

preocupação de que houvesse rigorosa precisão terminológica e cuidado com a qualidade redacional.

O Parlamento tem funcionado como se fosse uma verdadeira indústria de leis, pautando-se por aspectos numéricos da produção legislativa, como se o fato de ter aprovado centenas de leis em determinada Sessão Legislativa fosse um sinal do empenho e trabalho dos parlamentares.

Em outras palavras: o Congresso Nacional tem se preocupado excessivamente com o aspecto numérico da produção legislativa, mas não com o aspecto qualitativo.

Com efeito, a qualidade da Lei, e do próprio ordenamento jurídico como um todo, deve ser aferida tendo-se em mente a segurança jurídica que o sistema entrega aos cidadãos. O grau de certeza dos destinatários das leis acerca das normas vigentes para determinada situação é diretamente proporcional a qualidade dos atos normativos.

A rigor, o Processo Legislativo tem privilegiado a possibilidade do parlamentar inovar na ordem jurídica, sem, contudo, ser dotado de instrumentos eficazes para garantirem a saúde do sistema.

Um fenômeno ilustrativo desse estado de coisas é o chamado Emendismo, que nada mais é do que as possibilidades quase ilimitadas de que qualquer parlamentar apresente as mais variadas emendas ao projeto de lei, na maioria das vezes desfigurando a ideia original, até mesmo com a inserção de temas absolutamente estranhos a matéria tratada, os famosos contrabandos legislativos.

Lado outro, mais recentemente, o Poder Judiciário, até mesmo diante desse estado de coisas, tem adotado postura cada vez mais ativa, chegando mesmo a legislar sob pretexto de estar interpretando a lei.

Referido Poder, também não demonstra uma relevante preocupação com a inteligibilidade do sistema, não expressando nem mesmo o cuidado de manter as Súmulas de Jurisprudência constantemente atualizadas, com indicação precisa dos entendimentos que ainda estão em vigor.

Uma pesquisa rápida no conjunto de enunciados sumulares do Supremo Tribunal Federal demonstra que vários deles já não mais tem qualquer aplicabilidade, referindo-se a realidade normativa há muito superada. Contudo, a Corte Suprema nem mesmo tem a preocupação de sempre indicar quando uma súmula foi revogada.

Outrossim, há no Judiciário uma necessidade irrefletida de inovar quase que semanalmente, muitas vezes em sentido contrário às leis elaboradas pelo Parlamento, como se isso fosse sinal de avanço civilizacional.

A comunidade jurídica deve se manter permanentemente atenta a esses novos entendimentos, o que gera inaudita insegurança jurídica.

Desse modo, seja pela imprecisão da forma como redigida a lei pelo Parlamento, seja pela sua incoerência ou inconsistência interna ou do próprio sistema como um todo, seja pelas semanais inovações normativas de um Poder Judiciário cada vez mais ativista, a unidade e coesão do ordenamento jurídico é brutalmente deficiente no país.

### **3. A TEORIA DA LEGISLAÇÃO E A LEGÍSTICA**

#### **A Teoria da Legislação**

Com efeito, a realidade de *Crise da Lei* é um fenômeno contemporâneo mundial, que se agrava com a tendência do Direito Positivo em regular cada vez mais aspectos da vida humana. De fato, conforme o conhecimento avança sobre novas dimensões da realidade, a criação de normas legais também tem seu escopo de atuação ampliado com bases nessas novas áreas do saber. Foi nesse contexto que se criou toda uma nova legislação acerca dos mais diversos temas, desde meio-ambiente até economia, de urbanismo a relações de consumo.

Essa tendência cada vez mais enciclopédica e especializada do Direito requer uma postura mais crítica e aprofundada a respeito da necessidade e conveniência de criação de lei sobre determinada temática. Em outras palavras, com a profusão de leis sobre os mais diversos temas cada vez mais cresce a preocupação com a qualidade da lei.

Outrossim, diante dessa característica de profunda ampliação do campo da realidade social que é regulada pelo Direito, a questão relativa a organização e sistematicidade do ordenamento jurídico ganha importância. Ou seja, se existem mais leis tratando de mais assuntos, cresce a necessidade de catalogação e sistematização destas, para que sejam acessíveis à toda sociedade.

A esse respeito, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR, esclarece que:

Organizar o Direito Positivo para torná-lo mais claro, preciso, enxuto, atualizado e racional tem duas dimensões distintas: a) sanear o passado, com o tratamento eficiente do entulho legislativo e b) cuidar do presente, com a adoção de técnicas que sirvam para preservar a qualidade da lei e sua boa integração no sistema legal.<sup>2</sup>

Assim, tendo especial atenção ao caos legislativo instalado no Brasil atual, que remonta suas origens à formação do Estado-Nação, cumpre apontar quais são as soluções que a tecnologia jurídica fornece para o enfrentamento do problema.

Com efeito, a área do conhecimento jurídico que cuida do estudo da qualidade da Lei e do ordenamento jurídico como um todo é chamada de *Teoria ou Ciência da Legislação* e vem obtendo avanços significativos nos últimos anos.

A propósito, CARLOS BLANCO DE MORAIS leciona que:

Tal como hoje é concebida, a 'Ciência da Legislação' constitui um domínio do saber explorado e partilhado pela ciência jurídica, ciência econômica e ciência política e que deve a sua crescente autonomia à utilidade que concretamente exhibe no processo de feitura das normas jurídicas do tempo presente. Daí que, como domínio científico pautado por um objecto definido e por um complexo estruturado de métodos e técnicas que refletem a sua natureza multidisciplinar, a Ciência da Legislação tenha nascido algures a partir da década de setenta do século XX, sem prejuízo de as primícias relativas à 'arte' de legislar no contexto de uma 'Ciência' serem muito mais antigas.<sup>3</sup>

A *Teoria da Legislação* envolve uma área que serve, primordialmente, à atividade legislativa do Estado. Sua intenção maior é proporcionar instrumental teórico para que o Poder Legislativo, e demais órgãos encarregados de função normativa, possa implementar leis de melhor qualidade e que consigam efetivamente alcançar a finalidade para a qual foram idealizadas.

---

<sup>2</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 125.

<sup>3</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007, p. 36.

É fácil perceber que o escopo da disciplina é bastante amplo, englobando várias áreas do conhecimento. Contudo, pode ser estruturada em três áreas principais de interesse e estudo: 1) a *Teoria da Lei*; 2) a *Teoria da Decisão Pública* e 3) a *Legística*.

Acerca do que caberia a cada uma dessas áreas de interesse da *Teoria da Legislação*, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR, citando CARLOS BLANCO DE MORAIS esclarece que:

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

A Teoria da Decisão seria o ramo, aplicado à Ciência da Legislação, que importaria para a tábua de suas análises elementos da ciência política, da sociologia e de outras ciências para compreender o “processo interno de concepção legislativa”, abrangendo temas como: a) as concepções da decisão legislativa (legislador intervencionista, clausurado ou meramente registral); b) a acepção da decisão legislativa; c) a relação da decisão legislativa com as políticas públicas e programas estatais; d) as condições subjetivas da decisão legislativa, com o estudo dos “perfis psicopolíticos do decisor legislativo” e e) as condições objetivas da decisão legislativa, compreendendo: estudo da composição dos órgãos legislativos, relações de liderança, ações de grupos de interesse, competências, vínculos procedimentais, costumes parlamentares, organização de órgãos de apoio etc.

Finalmente, a Legística, que corresponde em boa parte às matérias afeitas ao método e à técnica legislativa, tem foco na qualidade redacional da lei. A Legística é a parte da Ciência da Legislação que se ocupa de dar concretude, com garantia de qualidade, a todos os movimentos abstratos que envolvem a construção da norma jurídica. Cuida, portanto, da “aparência”, tanto formal, quanto material da lei e de como o “fenômeno normativo” se consubstancia no mundo prático, de como o “imperativo vinculante” se mostra no mundo das relações sociais, econômicas e jurídicas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 158-159

Nesse sentido, a *Teoria da Legislação* é um moderno ramo do saber, de caráter multidisciplinar, que busca compreender o processo de normatização da vida social sobre seus diversos aspectos, para com base no conhecimento adquirido, elaborar uma verdadeira tecnologia legislativa para aprimorar o processo de concepção, elaboração e implementação da lei.

### **A Legística**

Desse modo, a parte da *Teoria da Legislação* que interessa a este trabalho monográfico restringe-se à *Legística*, como ramo que estuda a técnica para elaboração de um ordenamento jurídico dotado de coesão, coerência, concisão, precisão, clareza, composto por normas que apresentem qualidade redacional, organicidade e logicidade internas.

A propósito, CARLOS BLANCO DE MORAIS destaca que a Legística é:

[...] o ramo da Ciência da Legislação que se ocupa do estudo dos conhecimentos, dos métodos e das técnicas destinados a assegurar, em sede de concepção, elaboração e controlo dos efeitos normativos, a qualidade, validade e praticabilidade do texto e do conteúdo prescritivo das leis.<sup>5</sup>

Nesse sentido, a *Legística* debruça-se sobre a boa técnica de redação e sistematização das normas, preocupando-se, com a arquitetura do ordenamento jurídico, com o desenvolvimento de meios e tecnologias para tornar o mais transparente possível a comunicação da vontade do legislador, expressa no conjunto normativo, com a sociedade. Esse processo comunicativo deve ser o mais claro, acessível e lógico, dado que eventuais ruídos geram, por si sós, repercussões negativas das mais diversas ordens.

É verdade ser insuficiente para construção de uma sociedade pautada pela justiça apenas que as leis sejam bem redigidas e estruturadas de forma lógica e coerente. Revela-se necessário também que o objetivo que apresentam realmente propicie o desenvolvimento econômico e social dos indivíduos.

---

<sup>5</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007, p. 70.

Todavia, o debate acerca dos objetivos da lei, necessariamente deve ser precedido pela boa técnica legislativa, porquanto de nada adianta uma lei inspirada por excelentes ideias, mas que falha em comunicar essas mesmas ideias aos seus destinatários, gerando interpretações, colisões e confusões de toda ordem.

Assim, imbuída dessa finalidade de melhorar a qualidade da lei como um todo, a *Legística* se subdivide basicamente em três áreas principais de estudo, quais sejam: 1) a *Legística Material*; 2) a *Legística Formal*; e 3) a *Legística Organizativa*.<sup>6</sup>

Com efeito, a *Legística Material* cuida, basicamente, do conteúdo da lei como meio necessário, efetivo e suficiente para alcançar os objetivos esperados pelo legislador, além de aferir se referidos objetivos estão em consonância com as expectativas da sociedade e com o interesse público. Em outras palavras, a *Legística Material* ocupa-se dos motivos pelos quais se quer elaborar a norma e se o meio adotado será útil e eficiente para solução do problema.

A esse respeito, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR leciona que:

A *Legística material* é afeita aos domínios metódicos e procedimentais internos do processo de elaboração legislativa. Dedicase a garantir a qualidade da lei em sua dimensão de instrumento regulador de relações, ou seja, em seu aspecto material, a *Legística* deve fornecer os caminhos para que, no processo interno de concepção da lei, seja assegurada a efetividade dos objetivos para os quais ela foi planejada e constituída.<sup>7</sup>

Por sua vez, CARLOS BLANCO DE MORAIS conceitua a *Legística Material* como sendo:

[o] sistema de acção integrado por um conjunto de métodos e técnicas de gestão do conteúdo normativo e que se propõe assegurar que a concepção da lei observe requisitos de qualidade e de validade que lhe permitam preencher, adequadamente e com eficiência, os objetivos operacionais que presidiram à sua aprovação.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007, p. 70.

<sup>7</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 161.

<sup>8</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007, p. 70.

Outra subárea da *Legística* é a *Legística Formal*, que cuida justamente da qualidade com que o legislador comunica o teor da norma aos seus destinatários, por meio da lei escrita. Sua finalidade é a de desenvolver tecnologia para que referido processo de comunicação seja o mais claro e preciso possível.

Nesse sentido, busca evitar contradições, redundâncias, obscuridades, sejam internas de determinada lei, ou mesmo sistêmicas, vícios esses que originam insegurança jurídica e intermináveis controvérsias, que acabam tendo de ser solucionadas pelo Poder Judiciário, após longos anos de debates em inúmeros processos.

Para tanto, a *Legística Formal* se ocupa da elaboração da técnica mais adequada para redação da lei, com a utilização precisa, atual e a mais unívoca possível da linguagem. Ademais, cuida igualmente da estruturação sistêmica dos enunciados normativos, para que apresentem coerência entre si, se estruturarem da forma mais didática, lógica e simplificada possível, dando ao destinatário da lei a maior facilidade na compreensão do ordenamento jurídico.

A propósito, RUBENS NAMAM RIZEK JÚNIOR esclarece que:

A Legística formal, por outro lado, dedica-se aos domínios técnicos e sistemáticos dedicados a dar qualidade reveladora à proposição legislativa. Partindo-se do pressuposto de que o mandamento normativo é algo abstrato que deve ser revelado, com clareza e precisão, por um instrumento legislativo, a dimensão formal dos domínios legísticos deve se dedicar ao desenvolvimento de técnicas de comunicação do valor da norma, de sua mensagem, de seu propósito, alcance, limites e meios de implementação.

[...] é importante ater-se à dimensão formal da legística como instrumento necessário para que se garanta a correta aparência do Direito e um amigável acesso à lei, tudo por meio de uma adequada redação, sistematização e simplificação do texto legal.<sup>9</sup>

Por sua vez, CARLOS BLANCO DE MORAIS, de forma sintética e precisa, leciona que:

---

<sup>9</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 162-163.

A Legística formal consiste na disciplina que estuda a comunicação legislativa, de modo a melhorar a compreensão e identificação da normação legal vigente.<sup>10</sup>

Importante destacar, que a *Legística Formal* se preocupa com a clareza da lei durante todo o seu período de vigência e não apenas quando de sua elaboração. Ou seja, a disciplina também se ocupa da necessidade de políticas públicas que visem a constante atualização e o permanente aprimoramento da linguagem e estrutura das normas.

Discorrendo sobre a preocupação da *Legística Formal* acerca da qualidade da redação e sistematização da norma tanto no momento da elaboração, quanto durante sua vigência, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR destaca:

Nesse aspecto, utilizar técnicas legísticas com o objetivo de tornar o Direito escrito claro, simples, acessível e verdadeiramente objetivo não é uma tarefa que se aplica apenas no momento de criação da norma nova. Ao contrário, organizar o Direito implica um movimento constante de vigilância e assepsia do amontoado de textos legais, a fim de coordená-los e reordená-los racionalmente, eliminando seus excessos, saneando suas contradições, evitando suas redundâncias e dando ordem lógica a todos os seus dispositivos.

Finalmente, tem-se como a última subárea de que se ocupa a *Legística*, a dimensão organizativa de todo o Direito, por isso mesmo chamada de *Legística Organizativa*. Sob esse enfoque a *Legística* se ocupa de uma questão fundamental: como manter o ordenamento jurídico de determinado Estado saneado, atualizado, coerente, preciso, coeso, claro, enfim, amigável aos seus destinatários?

Com esse objetivo, a *Legística Organizativa* se debruça sobre as causas da desorganização do sistema jurídico a fim de desenvolver meios de solução do problema. Sob esse prisma, investiga as experiências de diversos países na tentativa de organizar o sistema normativo e contrapõe casos de sociedades detentoras de ordenamento jurídicos saneados e nações submetidas a uma verdadeira babel legal, como é o caso da brasileira.

Nesse contexto, tenta diagnosticar os principais motivos que ocasionam a balbúrdia do Direito, considerando principalmente problemas de ordem político-

---

<sup>10</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007, p. 211.

institucional, para estabelecer, ao lado do tradicional Processo Legislativo Criador, marcos, protocolos e instituições para a implementação de um verdadeiro *Processo Legislativo Sistematizador*, perene, paralelo e em permanente simbiose com o processo de criação do Direito.

Sobre o tema da *Legística Organizativa*, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR bem sintetiza seus meios de estudo e seus objetivos:

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

Ao se criarem as condições reais (estruturas dedicadas, qualificadas e legitimadas) para a aplicação, na prática legiferante, dos conhecimentos legísticos - com a inclusão dos elementos de Legística material e formal em rotinas organizativas - as democracias atendem a princípios constitucionais basilares, sobretudo os que defendem a cidadania, o acesso ao Direito e o desenvolvimento social e econômico. É nesse sentido que se deve construir um Processo Legislativo Organizador, o qual, utilizando-se de ferramentas colocadas à disposição pela Teoria da Legislação, se encarregará de uma das fundamentais e nobres missões da ciência jurídica: simplificar o Direito.<sup>11</sup>

Veja-se, portanto, que a *Legística*, seja em sua dimensão Material, Formal ou Organizativa, visa inicialmente compreender as variáveis que interferem na qualidade de ordenamento jurídico, tornando-o ineficiente, confuso, obscuro, prolixo, para em seguida desenvolver técnicas destinadas ao rearranjo, à revisão e readequação do arcabouço normativo, a fim de se construir um sistema de melhor qualidade.

---

<sup>11</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 164-165.

Com efeito, apesar da *Legística* tratar inclusive da análise da necessidade de elaboração de lei nova sobre determinado tema e da avaliação do desempenho dessa norma, interessa a este trabalho os instrumentos e técnicas fornecidos pela disciplina a fim de desenvolver uma verdadeira tecnologia de edificação e manutenção permanente do sistema legal simplificado, saneado, coerente, claro; em outras palavras interessa o ferramental necessário para instituição no Brasil de um verdadeiro e autêntico *Processo Legislativo Sistematizador*.

#### **4. CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS FEDERAIS: SOBRE A INSTITUIÇÃO DE UM PROCESSO LEGISLATIVO SISTEMATIZADOR NO BRASIL**

##### **Das técnicas de sistematização jurídica e seu utilização na realidade normativa brasileira**

No tocante às principais técnicas de reunião e sistematização dos textos legais pode-se destacar a *Coleção*, a *Consolidação* e o *Código*. A *Coleção* nada mais é do que a reunião de vários diplomas legais que tratam de determinado assunto. A *Consolidação* avança um passo no sentido da organização, ao possibilitar a fusão de diversos diplomas legais que tratam de determinado tema em um único texto coerente. Já o *Código*, ápice da sistematização do Direito, é caracterizado por ter uma profunda estrutura lógica, baseada em princípios definidos e que incorpora todo o arcabouço normativo de determinado ramo jurídico, inclusive os de origem jurisprudencial, doutrinária e consuetudinária.

A esse respeito, FILIPE FRAÚSTO DA SILVA, esclarece as características de cada uma dessas técnicas de normatização nos seguintes termos:

- 1) COLEÇÃO: Mera reunião física de fontes normativas pré-existentes com objecto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo (segundo critério pré-definido), em princípio ordenadas por matéria e cronologia, mas sem qualquer alteração de forma ou essência;
- 2) CONSOLIDAÇÃO: Fusão de fontes normativas pré-existentes com objecto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo (segundo critério pré-definido), acompanhada de alterações formais destinadas a eliminar eventuais divergências, colisões ou repetições de normas, acrescentando todas as disposições, de modo a conferir, em alguma medida, uma certa unidade interna ao corpo normativo resultante;
- 3) CODIFICAÇÃO: Reservamos esta expressão para o nível máximo de ordenação do

direito, correspondente à elaboração de um conjunto sistemático de disposições normativas fundadas em princípios comuns -normalmente assente na revisão formal e substantiva de todo um ramo jurídico, incluindo normas e princípios vigentes, sejam de origem legislativa, consuetudinária, jurisprudencial ou doutrinal - representando a fonte exclusiva, final e completa de direito no ramo considerado e vertida num corpo designado 'código', de em por objetivo o desenvolvimento nada o próprio pensamento jurídico dominante no País, tem como ponto nevrálgico o desenvolvimento de teorias e a busca hermética pelo cumprimento integral de modelos que supostamente revelam a plenitude de postulados e princípios constitucionais.<sup>12</sup>

Assim, ante o problema que se apresenta no caso brasileiro, de profunda desorganização do ordenamento jurídico, decorrente de séculos sem um trabalho efetivo de saneamento do sistema legal, a *Consolidação* é a técnica que melhor se adequa à solução do problema. Isso porque a Consolidação, por suas características, é instrumento destinado precipuamente à organização legislativa.

Com efeito, CARLOS BLANCO DE MORAIS a define como sendo a:

[...] tarefa permanente e avulsa de ordenação, depuração e incorporação, num acto legislativo unitário, das normas oriundas de diplomas legais preexistentes que tenham sido emitidos sobre uma dada matéria em épocas diversas, sem que nesse acto se introduzam alterações que importem inovações fundamentais em relação às linhas reitoras do pensamento legislativo contido nesses diplomas.<sup>13</sup>

De fato, o uso da *Coleção*, com a mera reunião em ordem cronológica dos diplomas legais com afinidade de assunto, mostra-se de todo insuficiente para pôr fim ao cipoal normativo brasileiro.

Por outro lado, a codificação, com sua característica de profunda sistematização, revela-se de difícil execução prática no atual quadro normativo brasileiro, além de levantar questões acerca de sua aplicação indistinta a todos os ramos do Direito, dado os problemas de engessamento que apresenta.

Ademais, deve-se ressaltar uma diferença fundamental entre o Código e a *Consolidação*. A rigor, o *Código* é uma lei nova, que traz inovações ao ordenamento

---

<sup>12</sup> SILVA, Filipe Fraústio da. Proliferação legislativa: que hipóteses de superação? **Legislação: cadernos de ciência de legislação**, INA, Oeiras, Lisboa, n. 7, abr./jun. 1993, p. 85-86.

<sup>13</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007, p. 612.

jurídico. É elaborado com absoluta liberdade pelo legislador, ressalvadas as balizas constitucionais definidoras do sistema legal. Por sua natureza, tem caráter episódico.

Por sua vez, a *Consolidação* não cria direito novo, em nada se inova em termos de conteúdo jurídico. Todo o trabalho é desenvolvido apenas e tão-somente com o intuito de tornar mais acessível aos destinatários o tratamento jurídico de determinado aspecto da vida social. É justamente por isso que a *Consolidação* não apresenta uma conotação política, mas eminentemente técnica. A fim de atingir seus objetivos, apresenta, ou ao menos deveria apresentar, caráter permanente.

Acerca das diferenças entre a *Codificação* e a *Consolidação*, CARLOS BLANCO DE MORAIS destaca:

Enquanto a 'codificação' constitui uma tarefa realizada episodicamente em domínios limitados do sistema jurídico, que envolve uma evolução lenta e um particular cuidado de lapidação normativa por parte do legislador e que reclama, ainda, uma necessária estabilidade dos regimes jurídicos, a 'consolidação' constitui uma tarefa permanente do legislador, visa a incorporação de uma generalidade indiferenciada de normas em diplomas com caráter avulso e envolve domínios legais permeáveis a alterações mais rápidas e inconstantes.<sup>14</sup>

Dessa forma, a *Consolidação*, com sua característica de não inovação na ordem jurídica, mostra-se mais viável de ser realizada por uma equipe técnica, aliada de modo que a fusão em um único texto de todo o arcabouço legal de determinado tema, possibilita o tão recomendável saneamento do ordenamento jurídico brasileiro.

A propósito, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR conclui que:

A consolidação surge, assim, como uma das primeiras e mais evidentes ferramentas de organização legislativa, situada entre a mera coleção ou inventário de normas e a codificação, que implicaria intervenções materiais, com todas os desdobramentos políticos próprios da modificação substantiva da lei [...] sobretudo para o caso brasileiro, cujo diagnóstico de crise anteriormente formulado leva à adoção da consolidação das leis como o remédio mais conveniente para o tratamento do caos legislativo. Esse raciocínio se encaixa bem nas condições operacionais e políticas de intervenção no sistema legal

---

<sup>14</sup> MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística**: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007, p. 613.

brasileiro, para o qual a mera reunião de textos legais por tópos de afinidade seria inócua e o processo de codificação, utópico.<sup>15</sup>

Por oportuno, transcreve-se lição de VASCO DUARTE DE ALMEIDA a respeito das vantagens do processo de *consolidação*:

Sem modificar quaisquer proibições, permissões ou obrigações legislativas que já decorrem anteriormente dos diplomas em vigor este expediente permite o acesso directo e centralizado ao teor dos vários diplomas substituídos e tem a vantagem de substituir uma miríade de efeitos jurídicos dispersos por um único efeito jurídico global. Repare-se que, deste modo, se possibilita um acesso mais claro e racional tanto às cláusulas normativas constantes dos vários actos quanto ao conjunto dos regimes jurídicos de que são portadoras.<sup>16</sup>

Desse modo, o primeiro passo no processo de consolidação deve ser o agrupamento de todos os textos legais por assunto, reunindo-os em verdadeiras *coleções*, a fim de revelar inconsistências, incoerências, redundâncias, caducidade, termos ultrapassados, imprecisões, dispositivos revogados de forma tácita ou que tiveram sua inconstitucionalidade declarada pelo Supremo Tribunal Federal.

Em seguida realiza-se a *consolidação* do marco legal de determinado tema, estruturando-se em um texto único, de forma lógica, racional e simples, todas as normas afetas àquela matéria. Em seguida, publica-se o diploma único, revogando-se expressamente todos aqueles que foram fundidos em seu texto.

Nesse sentido, vislumbra-se com clareza as vantagens e a necessidade de que se proceda no Brasil a um profundo e amplo processo de *consolidação* de toda a legislação federal. Contudo, fica uma pergunta ao estudioso do Direito. Já se tentou consolidar a legislação brasileira?

A rigor, desde 1808, houve algumas tentativas de saneamento do ordenamento jurídico brasileiro, nenhuma, porém, alcançou a finalidade de dotar o país de um

---

<sup>15</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, p. 176-177.

<sup>16</sup> ALMEIDA, Vasco Duarte de. Formas de simplificação legislativa: elementos para o seu estudo. **Legislação**: cadernos de ciência de legislação, INA, Oeiras, Lisboa, n. 37, abr./jun. 2004, p. 12.

sistema normativo organizado, coerente, preciso, claro, que fornecesse segurança às relações jurídicas.

Com efeito, a sociedade brasileira experimentou, no curso da construção de seu Estado soberano, nada menos do que sete ordens constitucionais distintas (1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967/69 e 1988), com diferenças marcantes entre cada uma delas.

A forma de Estado já foi unitária e federativa. A forma de governo já se apresentou como monárquica e republicana. Os regimes políticos variaram desde o mais amplo regime democrático, até o mais profundo e restrito Estado de exceção. E por mais difícil que possa parecer à sensatez e coerência jurídicas, nunca se procedeu a um amplo saneamento do sistema legal.

A primeira experiência digna de nota foi realizada ainda no Brasil Império, com a contratação do jurista AUGUSTO TEIXEIRA DE FREITAS, em 1855, para coligir e classificar toda a legislação brasileira e consolidar a legislação civil. A *Consolidação das Leis Civis* foi concluída com 1.333 artigos. O próximo passo seria a elaboração de um Código Civil. Contudo, o projeto não obteve sucesso, ante os quase 5.000 preceitos apresentados no esboço em 1858, tendo sido abandonado pelo governo imperial.<sup>17</sup>

Posteriormente, outro caso de relevo, refere-se a célebre Consolidação das Leis do Trabalho, de 1942, que foi levada a efeito pelo Presidente GETÚLIO VARGAS em pleno Estado Novo, sob os auspícios da Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 1937, a famosa *Polaca*.

A respeito das nuances envolvidas na elaboração da CLT, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR destaca que:

Graças à liberdade do então Presidente da República em modificar a legislação vigente, a CLT aproxima-se muito mais de um Código Trabalhista do que de uma *consolidação pura*. GETÚLIO VARGAS, já em seu discurso de posse, em 1930, referiu-se à necessidade de transplantar as regras da OIT, de quem o Brasil era Estado-membro desde seu início, para o Direito interno. A partir daí, entre 1930 e 1945, muitas leis de natureza trabalhista foram elaboradas, caracterizando-se a chamada “Era Vargas” por uma intensa produção normativa nesse sentido (duração do trabalho, férias, proteção ao trabalho das mulheres, horários noturnos,

---

<sup>17</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 107-108.

indenização por despedida injusta, estabilidade decenal, salário mínimo, organização sindical e a criação da Justiça do Trabalho, em 1941). Como ensina JULIO CESAR DO PRADO LEITE, “*coube à comissão elaboradora da CLT, constituída ainda sob a inspiração de Vargas, conjugar os textos trabalhistas então vigentes, ordenando-os e lhes dando uma sistematização própria de uma codificação*” [...]<sup>18</sup>

Desse modo, inspirada pela Encíclica *Rerum Novarum: sobre a condição dos operários*, editada em 15 de maio de 1891 pelo Papa Leão XIII, nas Convenções da Organização Internacional do Trabalho e nos debates do I Congresso de Direito Social, realizado em São Paulo, a comissão instituída por GETÚLIO apresentou o projeto de consolidação.

Interessante notar que tal é a sistematização da CLT que mais se aproxima de um verdadeiro código trabalhista além de ter trazido novas normas, ao invés de simplesmente reproduzir de forma orgânica e estruturada o conteúdo das leis então existentes.

Outra iniciativa relevante relativa à louvável tentativa de saneamento do ordenamento legal deu-se vários anos adiante na História brasileira. Foi levada a efeito durante o governo do Presidente ERNESTO GEISEL, pelo então Ministro da Desburocratização HÉLIO MARCOS PENNA BELTRÃO, que articulou a edição do Decreto 85.022, de 11 de agosto de 1980, visando a constituição de uma comissão de cinco membros de perfil técnico, no Ministério da Justiça, para, mais uma vez, proceder a consolidação legislativa no país. O grupo chegou mesmo a concluir a consolidação das leis que cuidavam de arrendamento de imóveis, locação, desapropriação, sucessões, entorpecentes, eleições e partidos políticos, porém o intento de fazer ampla consolidação de todo o ordenamento não se realizou.

Paralelamente, ainda no curso do Regime Militar, membros do Congresso Nacional também tentaram empreender a racionalização do sistema jurídico pátrio. Acerca desse período, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR destaca que:

Dentre as iniciativas que a história [durante o Regime Militar] registra, destacam-se os seguintes projetos: Projeto de Lei nº 54-A, de 1967, do Deputado LEVY TAVARES; Projeto de Lei Complementar nº 68, de 1970, de autoria do Deputado JOSÉ HENRIQUE TURNER; Projeto de Lei Complementar nº 83-B, de 1976,

---

<sup>18</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 276-277.

do Deputado CUNHA BUENO; Projeto de Lei nº 130, de 1983, do Senador MARCO MACIEL.

Assim como já foi mencionado anteriormente, o esforço do deputado JOSÉ HENRIQUE TURNER para a instituição, no Brasil, de mecanismos institucionalizados para a manutenção da organização das leis, não se poderia deixar de destacar, também, o trabalho antigo e coerente do Senador MARCO MACIEL no mesmo sentido. A justificativa de seu projeto, bem como o discurso por ele proferido para apresentação da matéria ao plenário do Senado são documentos que registram a imperiosa necessidade de organização legislativa já em 1983. Nessa oportunidade, segundo o texto da “justificação” do Projeto nº 130/83, existiriam no Brasil *“mais de sessenta mil diplomas legais, não incluindo aí atos normativos editados por órgãos ministeriais, como portarias, resoluções e instruções, contendo preceituações de grande alcance.”*<sup>562</sup> O projeto do Senador MACIEL, como todos os outros acima citados, não foi aprovado, constituindo mais um dos raros, isolados e nada exitosos impulsos pela organização e consolidação das leis no país.<sup>19</sup>

Finalmente, a atual Constituição da República, promulgada em 5 de outubro de 1988, trouxe, na parte que cuida do processo legislativo, mais especificamente no parágrafo único de seu artigo 59, previsão expressa acerca da necessidade de elaboração de Lei Complementar para disciplinar o processo de consolidação das leis brasileiras. Referido dispositivo assim estabelece:

“Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

Nesse novo e promissor contexto constitucional foram elaborados vários atos normativos destinados a sistematizar rotinas e estabelecer padrões a serem seguidos na elaboração, redação, alteração e consolidação das leis do país.

As principais normas publicadas com essa finalidade foram o Decreto 100.000/1991; a Lei Complementar 95/1998, posteriormente alterada pela Lei Complementar 107/2001 e regulamentada pelos Decretos 2.954/1999 e 4.176/2002; a Resolução SF 23/2007 e Resolução CD 33/1999.

---

<sup>19</sup> RIZEK JÚNIOR, Rubens Naman. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 278-279.

Certamente o maior avanço normativo na tentativa de saneamento da legislação federal foi representado pela LC 95/98, amplamente inspirada pelos conceitos e técnicas da *legística*. Em seu capítulo III, previu-se a expressa obrigação de que o Estado brasileiro promovesse a Consolidação da Legislação Federal, englobando todos os atos infraconstitucionais, bem assim os atos infra legais, que deveriam ser reunidos por assunto, para posterior fusão dos textos.

Permitiu-se que nessas fusões fossem feitas as seguintes modificações: introdução de novas divisões do texto legal base; diferente colocação e numeração dos artigos consolidados; fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico; atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública; atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados; atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão; eliminação de ambiguidades decorrentes do mau uso do vernáculo; homogeneização terminológica do texto; supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal; indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal; e declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores.

Com efeito, calha transcrever a literalidade do artigo 13 da Lei:

Art. 13. As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.

§ 1º A consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.

Assim, a Câmara dos Deputados promulgou a Resolução 33/1999, alterando os artigos 212 e 213 de seu Regimento Interno, com a finalidade de estabelecer um procedimento mais simples e célere para aprovação dos projetos de consolidação.

No mesmo sentido, o Senado Federal fez editar a Resolução 23/2007, alterando o seu Regimento Interno, a fim de, a exemplo da Câmara, estabelecer

procedimento simplificado de tramitação e aprovação de atos destinados ao saneamento do ordenamento.

Por outro vértice, no âmbito do Poder Executivo, tendo por base o novo marco legal da consolidação das leis brasileiras, GILMAR FERREIRA MENDES, então chefe da assessoria jurídica da Presidência da República no curso do mandato do Presidente FERNANDO HENRIQUE CARDOSO, constituiu e presidiu uma comissão de sete membros, sendo cada um responsável por um grupo de ministérios, a fim de reunir a legislação referente a seus respectivos âmbitos de atuação, para posterior consolidação.

Em um primeiro momento, chegou-se a um universo de 9.222 leis passíveis de consolidação prioritária. O objetivo final era de fusão das cerca de 10.000 leis em apenas 120 atos normativos.<sup>20</sup>

Com base nesse levantamento, a Presidência da República encaminhou ao Congresso Nacional dez projetos de consolidação, que tratavam desde serviços de telecomunicações, radiodifusão e postal até matérias afetas ao direito agrário. Contudo, referidos projetos caíram na vala comum das inúmeras iniciativas de lei que aguardam apreciação das Casas Legislativas federais e até o presente não foram aprovados.

Vale ressaltar que foram descritas aqui o que se entende por serem as principais tentativas de saneamento do corpo legislativo brasileiro, em um todo estruturado, claro e preciso. Outras tantas tentativas forma levadas a efeito, principalmente por membros do Congresso Nacional, sem que também fosse alcançado sucesso.

Nesse sentido, a despeito dessas louváveis tentativas, o que se percebe é todas elas foram levadas à frente em caráter episódico e esporádico; quer-se dizer que nunca foi instituído no país um verdadeiro *Processo Legislativo Organizador*, permanente e estruturado, do mesmo modo que existe um *Processo Legislativo Criador*. É sobre esse ponto que tratar-se-á no próximo tópico.

### **Da instituição do Processo Legislativo Sistematizador**

---

<sup>20</sup> MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. **O sistema legal e judiciário brasileiro**. São Paulo: LTr, 2000, P. 17-21.

Com efeito, apesar da Lei Complementar 95/98 ter previsto expressamente em seu artigo 13 a obrigação do Estado em elaborar periodicamente a Consolidação das Leis Federais Brasileiras, não atribuiu esse encargo a nenhum Poder específico.

A propósito, transcreve-se a literalidade do artigo 14, I, da Lei Complementar 95/98:

Art. 14. Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos:

I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados;

Verifica-se que o dispositivo foi redigido de forma genérica, de modo que o encargo de elaboração desse monumental trabalho ficou sem um responsável direito, podendo ser levado adiante tanto pelo Poder Executivo, quanto pelo Poder Legislativo.

Desse modo, percebe-se que sendo atribuição de ambos, não é atribuição de nenhum especificamente, e nesse jogo de empurra, a elaboração de um trabalho de tamanha importância, por não ter muita relevância perante a opinião pública, - desinformada acerca de sua importância, frise-se -, acaba sendo negligenciado no dia-a-dia das batalhas travadas na arena política.

Por outro lado, também inexistente um prazo para que a primeira consolidação seja realizada. Em verdade, a redação inicial do artigo 14 da Lei Complementar 95/98 previu um prazo total de 360 (trezentos e sessenta dias) contados de sua entrada em vigor, para que o Congresso Nacional aprovasse a Consolidação das Leis Federais Brasileiras.

A propósito, transcreve-se a antiga previsão legal:

I - os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, no prazo de cento e oitenta dias, contado da vigência desta Lei Complementar, procederão ao exame, triagem e seleção das leis complementares, delegadas, ordinárias e decretos-leis relacionados com as respectivas áreas de competência, agrupando e consolidando os textos que tratem da mesma matéria ou de assuntos vinculados por afinidade,

pertinência ou conexão, com indicação precisa dos diplomas legais ou preceitos expressa ou implicitamente revogados;

II - no prazo de noventa dias, contado da vigência desta Lei Complementar, as entidades da administração indireta adotarão, quanto aos diplomas legais relacionados com a sua competência, as mesmas providências determinadas no inciso anterior, remetendo os respectivos textos ao Ministério a que estão vinculadas, que os revisará e remeterá, juntamente com os seus, à Presidência da República, para encaminhamento ao Congresso Nacional nos sessenta dias subseqüentes ao encerramento do prazo estabelecido no inciso I;

[...]

III - a Mesa do Congresso Nacional adotará todas as medidas necessárias para, no prazo máximo de cento e oitenta dias a contar do recebimento dos textos de que tratam os incisos I e II, ser efetuada a primeira publicação da Consolidação das Leis Federais Brasileiras.

Todavia, essa previsão era tão descolada da realidade, uma vez ter estabelecido prazo de menos de um ano para consolidação de quase dois séculos de produção legislativa, que os trabalhos nem mesmo foram iniciados. Ao final, o descrédito foi tamanho, que os prazos foram revogados pela Lei Complementar 107/2001, sem que fossem estabelecidos novos, de modo que hoje nem se tem um responsável direto, tampouco prazo, para elaboração e conclusão de relevantíssima tarefa.

Por outro lado, verifica-se que o trabalho de consolidação legal exige acurado e profundo conhecimento técnico-jurídico para ser realizado, devendo ocorrer de maneira metódica e escrupulosa, haja vista a necessidade e o desafio de compilação de inúmeras normas sobre determinada temática, produzidas no curso de dilatado período de tempo, em textos legais únicos, estruturados de forma lógica, coerente e concisa, dotados de meticulosa precisão e uniformidade terminológicas, que não incorram em inovação de conteúdo.

Nesse contexto, tendo em vista os erros e insucessos do passado, e sabendo-se da necessidade de que a tarefa de consolidação seja revestida de caráter eminentemente técnico, RUBENS NAMAN RIZEK JÚNIOR propõe interessante solução para que o trabalho seja finalmente realizado pela República brasileira.

Defende o estudioso, que a Consolidação deve ser realizada preferencialmente pelo Poder Executivo. Isso porque, o Poder Legislativo, pela sua própria finalidade institucional de dar voz aos mais diversos segmentos da sociedade, não reuniria condições para desenvolver o trabalho com total independência técnica.

Na perspectiva do autor, tanto a Câmara dos Deputados, quanto o Senado Federal, são órgãos colegiados; o primeiro composto por 513 membros, o segundo por 81 integrantes, todos no mesmo patamar hierárquico, havendo, no máximo, a figura do Presidente das Casas como *primus inter pares*, com poderes de limitados, basicamente, ao controle da agenda de votações.

Os regimentos internos da Câmara, do Senado, e mesmo do Congresso Nacional, foram pensados e formulados com a finalidade de conferir igual dignidade a cada um dos parlamentares – e não poderia ser diferente -, dando a cada um amplos poderes para intervir no processo legislativo.

Desse modo, revela-se tarefa praticamente impossível garantir que todos os 594 membros do Congresso Nacional adiram ao caráter exclusivamente técnico do trabalho de Consolidação e se auto contenham em apresentar emendas aos projetos apresentados com essa finalidade.

Lado outro, no entender do estudioso, o Poder Executivo, por ser órgão unipessoal, estruturado hierarquicamente, poderia garantir maior blindagem à equipe técnica responsável pela elaboração de tão hercúlea função.

Dessa forma, o projeto de Consolidação poderia ser mais facilmente levado a cabo com independência científica, por um órgão inserido na estrutura do Poder Executivo, mais refratário à demandas setoriais ou de segmentos sociais.

Todavia, é sabido que um Projeto de Consolidação nada mais é do que um Projeto de Lei e, sabendo-se que a função de legislar foi conferida ao Parlamento como legítimo representante do Povo, como fazer para que o Poder Executivo possa ser responsável pelo Processo Legislativo Sistematizador sem ferir o Princípio Democrático sobre o qual assentada a ordem constitucional brasileira?

A própria Constituição da República de 1988 traz a solução no inciso IV do artigo 59: a espécie normativa da Lei Delegada.

Instrumento sem uso na prática legislativa brasileira, diante da mais célere Medida Provisória, a Lei Delegada serviria perfeitamente ao papel de veicular o projeto de Consolidação.

Com efeito, a Lei Delegada é a única espécie legislativa que não permite ser objeto de emendas pelo Congresso Nacional. Assim, estaria garantido que o Projetos de Consolidação veiculados em Lei Delegada não poderiam ser desfigurados.

Por outro vértice, se por um lado a Lei Delegada não comporta emendas, por outro, permite um regime de tramitação em que sua aprovação deva necessariamente passar pela chancela do Congresso Nacional, em votação única, para só então entrar em vigor, nos termos do § 3º do artigo 68 da Constituição.

Assim, eventuais desvios ou excessos do Poder Executivo, que, sob a desculpa de estar apenas consolidando as normas já existentes, tentasse inovar na ordem jurídica, poderia ser facilmente rejeitado pelas Casas do Congresso.

Lado outro, o inciso V do artigo 49 da CR/88 ainda prevê a possibilidade de que o Congresso Nacional expeça Decreto Legislativo com a finalidade de sustar dispositivo de Lei Delegada que exorbite a delegação legislativa.

Assim, seja pela possibilidade de se instituir a obrigatoriedade de que a Lei Delegada seja objeto de aprovação pelo Congresso Nacional para entrar em vigor, ou pela possibilidade do Parlamento sustar eventual excesso, verifica-se que o uso da Lei Delegada pelo Poder Executivo não ameaça o Princípio da Separação de Poderes.

Cumprе esclarecer, ainda, que a instituição desse Processo Legislativo Sistematizador deve se dar em caráter permanente. A rigor, da mesma forma em que o Processo Legislativo Criador é perene, assim também deve se dar com a função de sistematização legal.

Em verdade, talvez um dos maiores erros nas tentativas fracassadas de consolidação das leis foi a ingenuidade de se pressupor que esse trabalho poderia ser feito de uma só vez e uma única vez. De tão desafiadora e colossal que a tarefa se mostrava, a formação de grupo transitório para sua realização, revelou-se simplesmente insuficiente.

Nesse sentido, deve ser conferido a um órgão no interior do próprio Executivo, seja na Presidência da República ou no Ministério da Justiça, o dever de em caráter permanente proceder a sistematização das leis brasileiras, elaborando os Projetos de Lei Delegadas a serem enviados ao Congresso Nacional.

De tudo o que foi dito, pode-se resumir a proposta de RUBENS NIMAN RIZEK JÚNIOR, para saneamento do ordenamento jurídico brasileiro, nas seguintes medidas: i) instituição em caráter permanente de um Processo Legislativo

Sistematizador no Brasil; ii) utilização do instrumento da Consolidação, previsto na LC 95/98, como meio adequado para referido processo; iii) conferir em caráter exclusivo ao Poder Executivo o dever de elaborar os Projetos de Consolidação, visto ter mais condições de realizar o trabalho sem interferências políticas, mantendo o apuro técnico; iv) fazer uso da espécie normativa da Lei Delegada para os Projetos de Consolidação, haja vista ser a única medida normativa que não permite emendas parlamentares, que podem desfigurar o projeto; e v) instituir a obrigatoriedade de que os Projetos de Lei Delegadas de Consolidação sejam aprovadas pelo Congresso Nacional, na forma do § 3º do artigo 68 da CR/88.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O ordenamento jurídico brasileiro passa por profunda crise de unidade, apresentando-se como verdadeira babel normativa, que ocasiona profunda insegurança jurídica para os destinatários das leis brasileiras.

Apesar de formalmente estruturado como sistema coerente, dotado de três níveis hierárquicos, na realidade o ordenamento jurídico se revela em grande medida desconexo, impreciso, incoerente e ininteligível.

Esse fenômeno decorre de séculos de vigência de um Processo Legislativo pautado quase que exclusivamente em garantir o direito do parlamentar em inovar na ordem jurídica, do que é exemplo as inúmeras possibilidades conferidas aos Deputados Federais e Senadores da República em apresentar emendas ao projeto de lei, o chamado *Emendismo*, sem que exista em contraponto mecanismos eficazes de garantia da coesão das leis.

Por outro vértice, a excessiva preocupação do Congresso Nacional com o aspecto quantitativo da produção normativa, em detrimento da qualidade das leis, contribui para a Crise da Lei.

Por seu turno, o Poder Judiciário tem recentemente contribuído para gerar insegurança jurídica na sociedade, ao adotar postura ativista, em que quase semanalmente inova, muitas vezes em sentido diametralmente oposto ao da lei, na solução dos casos que lhe são apresentados.

A Teoria da Legislação, em especial a Legística, é uma nova área do Direito que tem se preocupado com a qualidade do ordenamento jurídico como um todo, e seu estudo oferece ferramentas úteis para a solução do problema.

A Consolidação, como técnica de organização das normas, apresenta-se como uma possível solução para sanear o sistema normativo brasileiro.

Ao longo da História da Civilização Brasileira, tentou-se por diversas vezes levar a cabo a Consolidação de todas a legislação nacional. Contudo, os resultados alcançados foram apenas parciais e insatisfatórios.

A Constituição da República de 1988 previu expressamente a elaboração de Lei Complementar para tratar especificamente do processo de consolidação das leis do país.

Nesse contexto, foi elaborada a LC 95/98 prevendo que a cada período de quatro anos, deveria ser promulgada a Consolidação das Leis Federais, abarcando todos os atos normativos federais em vigor no país. Contudo, apesar da previsão legal a tarefa nunca foi realizada. Por quê?

Conclui-se que imprecisões acerca de quem seria efetivamente responsável pela realização do trabalho em caráter permanente, se o Poder Executivo ou Poder Legislativo, bem assim a inexistência de mecanismos eficazes para consecução da Consolidação foram as causas maiores do insucesso.

Desse modo, uma solução que se apresenta é a instituição de um verdadeiro Processo Legislativo Sistematizador no Brasil, por meio da utilização da espécie normativa da Lei Delegada, a cargo do Presidente da República, como veículo da Consolidação.

Isso porque, sendo o Poder Executivo órgão dotado de hierarquia e mais refratário às demandas de ordem política, poderia realizar com mais eficiência a Consolidação seguindo parâmetros estritamente técnicos.

Por outro lado, o princípio democrático ficaria assegurado, visto que a Consolidação não pode inovar na ordem jurídica, mas tão somente sistematizar e conferir clareza e inteligibilidade as normas já em vigor. Ademais, existe a possibilidade de que o Projeto de Lei Delegada para fins de Consolidação seja referendado pelo Congresso Nacional, vedada, contudo, a possibilidade de emendas.

Conclui-se, portanto, que é premente a necessidade de que o ordenamento jurídico brasileiro seja saneado e a Consolidação é o instrumento adequado para conferir novo padrão civilizatório ao Direito do país.

As consequências positivas de conferir maior segurança jurídica para a sociedade brasileira seriam sentidas nos mais diversos aspectos, seja político, econômico ou social. O Brasil não pode esperar mais.

## 6. REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Marta Tavares de. Legista: uma nova profissão? **Legislação**: cadernos de ciência de legislação, INA, Oeiras, Lisboa, n. 41, p. 35-43, out./dez. 2005.

ALMEIDA, Vasco Duarte de. Formas de simplificação legislativa: elementos para o seu estudo. **Legislação**: cadernos de ciência de legislação, INA, Oeiras, Lisboa, n. 37, p. 5-21, abr./jun. 2004.

ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. Prefácio. In: CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte, 2003.

AZEVEDO, Márcia Maria Corrêa de. **Prática do processo legislativo**. São Paulo: Atlas, 2001.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de direito constitucional**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 1994.

BOBBIO, Norberto. **Teoria do ordenamento jurídico**. 6. ed. Brasília: Ed. da UnB, 1995.

CALIMAN, Auro Augusto; JEHA, Pedro Rubez. Ordenamento jurídico brasileiro: a consolidação das leis como método reorganizador e simplificador da legislação. **Revista Jurídica 9 de Julho**, n. 3, 2004.

CAMPANHOLE, Adriano; LOBO, Hilton. **Constituições do Brasil**. 12. ed. São Paulo: Atlas, 1998.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

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

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Atividade legislativa do Poder Executivo no Estado contemporâneo e na Constituição de 1988**. São Paulo: Ed. Revista dos Tribunais, 1993.

COELHO, Fábio Alexandre. **Processo legislativo**. São Paulo: Juarez de Oliveira, 2007.

CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: **Qualidade da Lei e Desenvolvimento**. Belo Horizonte: ALMG, 2007.

DEZEN JÚNIOR, Gabriel. O instituto da consolidação: panorama histórico, jurídico e político. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte, 2003

DOBROWOLSKI, Silvio. A inflação legislativa e a jurisdição constitucional. **Revista da SMESC**: Escola Superior da Magistratura do Estado de Santa Catarina, Florianópolis, v. 5, n. 6, p. 253-267, maio. 1999.

FARIA, José Eduardo. A inflação legislativa e a crise do Estado no Brasil. **Revista da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo**, São Paulo, n. 42, p. 165-182, dez. 1994.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 4. ed. São Paulo: EDUSP, 1996.

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

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Processo legislativo: técnicas legislativas e legística**. In: SEMINÁRIO TÉCNICAS LEGISLATIVAS E O SISTEMA NORMATIVO BRASILEIRO, 17 nov. 2008. São Paulo: CEJUR - Centro de Estudos Jurídicos da Procuradoria Geral do Município, 2008.

FREIRE, Natália de Miranda. A consolidação como objeto da técnica legislativa. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte, 2003

FREITAS, Marisa Helena D'Arbo Alves de. O Estado legislador responsável. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, v. 32, n. 128, p. 285-295, out./dez. 1995.

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

MARTINS FILHO, Ives Gandra da Silva. Consolidação da legislação federal. **Revista do Ministério Público do Trabalho**, Brasília, v. 8, n. 16, p. 86-97, set. 1998.

\_\_\_\_\_. Consolidação e redação das leis; a Lei Complementar n. 95/98 e Decreto n. 2.954/99, aplicação a Lei n. 9.756/98 sobre processamento de recursos nos Tribunais. **LTr: Revista legislação do trabalho**, São Paulo, v. 63, n. 3, p. 297-299, mar. 1999.

\_\_\_\_\_. O ordenamento jurídico brasileiro. **Revista Jurídica Virtual**, n. 3, p. 1, jul. 1999. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/revista/Rev\\_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/revista/Rev_03/ordenamento%20jur%20brasil.htm)>.

\_\_\_\_\_. **O sistema legal e judiciário brasileiro**. São Paulo: LTr, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. O ordenamento jurídico brasileiro e o instituto da consolidação. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte, 2003.

\_\_\_\_\_; COELHO, Inocêncio Martires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional**. 3. ed. São Paulo, Saraiva, 2006.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de; FERREIRA, José Rodrigues. **Processo legislativo: contribuição ao debate**. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 1996.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor**. Lisboa: Verbo, 2007.

PEREIRA, José Edgard Penna Amorim. Articulação de competências entre os poderes no processo de consolidação das leis. In: ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia**. Belo Horizonte, 2003.

RIZEK JUNIOR, Rubens Naman. **Os parlamentos frente às inovações do processo legislativo**. 2001. Dissertação (Mestrado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001.

\_\_\_\_\_. **O processo de consolidação e organização legislativa**. 2009. Tese (Doutorado em Direito do Estado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009, P. 278-279.

SILVA, Filipe Fraústo da. Proliferação legislativa: que hipóteses de superação? **Legislação:** cadernos de ciência de legislação, INA, Oeiras, Lisboa, n. 7, p. 83-95, abr./jun. 1993.

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

SOARES, Fabiana de Menezes. **Teoria da legislação:** formação e conhecimento da lei na idade tecnológica. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris, 2004.

VILLELA, João Baptista. Da Consolidação das Leis Civis à teoria das consolidações: problemas histórico-dogmáticos. **Revista de Informação Legislativa**, Brasília, ano 23, n. 89, jan./mar. 1986.