

## Como atualizar a Legislação Brasileira ?

HESIO FERNANDES PINHEIRO

Técnico de Administração do D. A. S. P.

Dentre os problemas brasileiros, existe um que emana justamente daquele que soluciona todos os demais : o da lei, ou melhor, o da pluralidade de leis.

O Brasil, país novo, cheio de necessidades, não podia, nem pode permanecer alheio ao movimento dinâmico-progressista das transformações político-sociais que, indicando constantemente o surgimento de novos institutos, reclama para os mesmos imediata disciplina legal.

Dai a sua prodigalidade no ramo legislativo. E' fácil de compreender-se que a quantidade de leis existentes, ao contrário do que muitos supõem, é indício de progresso. Muitas leis sobre o mesmo assunto, e todas em vigor, não constituem, por si sós, problema capital para os que delas necessitam para consulta. A codificação das mesmas, muita vez apontada como medida resolutória, não solucionaria absolutamente a questão.

Leis que nascem, leis que morrem, eis o círculo vicioso da legislação de um país que progride. Este círculo, em constante movimento, não está, apenas, sob o controle do livre legislador, mas sofre influências profundas das necessidades sociais que se lhe impõem como expressão da sua vida organizada.

O código, por outro lado, é lei rígida, dogmático, pouco elástico, pouco susceptível de alterações. No seu articulado condensa e consagra certos preceitos deixando ao desamparo os casos que eventualmente não prevê. Além disso, quando "um povo possui legislação completa, embora esparsa em grande número de atos, não convirá por certo refundi-la só pelo amor da simetria formal. Esta refusão, importando a alteração dos textos legislativos, pode deixar de perturbar mais ou me-

nos profundamente a jurisprudência doutrinal e prática, de gerar a incerteza de todos os direitos e, conseqüentemente, de levar a hesitação à gestão de todos os negócios forenses e extraforenses. Então será apenas suficiente reunir em um corpo de leis esparsas, o que por certo longe está do que se chama codificação" (1).

Dando-se um alcance mais amplo a essas palavras e aplicando-as agora ao nosso caso, verificamos imediatamente que, no momento, qualquer tentativa de codificação não seria curial. Restamos, pois, a consolidação das leis esparsas.

Mas, ainda assim, temos um problema a enfrentar em face da própria consolidação pretendida : motivos heterogêneos dão margem a que, constantemente, estejam sendo baixadas leis para revogar, ampliar, esclarecer disposições legais anteriores, alterar seus artigos e, até mesmo, substituir suas palavras na redação textual. São elas que motivam o caos legislativo.

Várias publicações particulares tendentes a simplificá-lo têm sido postas à venda. Ressentem-se, porém, da falta de sistematização racional e, em algumas, não são mencionadas a data do "Diário Oficial" do qual foi extraída a lei republicada, o que é de suma importância para certos casos.

E' precisamente para sanar êsses inconvenientes que apresentamos o

### PLANO PARA ATUALIZAR A LEGISLAÇÃO BRASILEIRA

Com êste artigo para a "Revista do Serviço Público" desejamos, apenas, esboçar um plano de

(1) A. Joaquim Ribas — *Direito Civil Brasileiro* — Tomo I — Título IV — § 2.º — Pág. 304 — Ed. 1880.

organização e execução, como subsídio, para quem pretender atualizar a legislação brasileira.

Para maior facilidade de exposição, dividiremos o trabalho de execução em três tempos :

- 1.º Tempo — coleção.
- 2.º Tempo — atualização.
- 3.º Tempo — publicação.

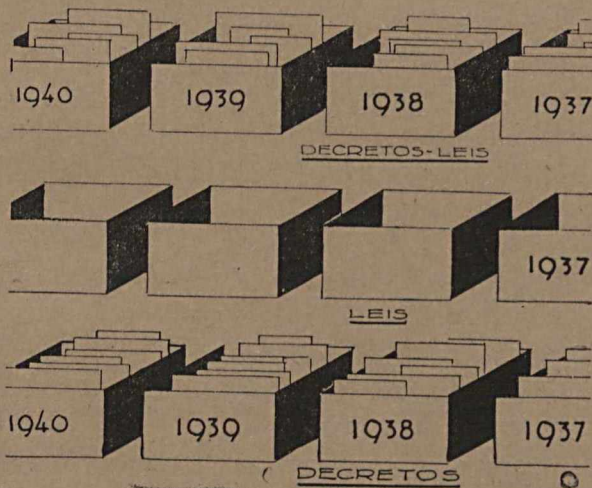
1.º TEMPO — COLEÇÃO

1.ª Fase : Reunião, distribuição e revisão

Como ponto de partida para a atualização das leis brasileiras, torna-se necessária, evidentemente, a reunião das mesmas.

Esta reunião, que ora denominamos de *coleção*, seria iniciada com a distribuição em fichários de todos os atos executivos e legislativos existentes até uma determinada data — 30 de julho de 1940, por exemplo — separados pelo caráter (*decreto-lei, lei e decreto*), pela ordem cronológica e pelo número crescente, anotando-se a data do "Diário Oficial" em que foram publicados.

Execução exemplificada :



Distribuída toda a legislação na forma indicada, seria iniciada uma *revisão* da mesma, partindo-se de 30 de julho de 1940 para os dias, meses e anos anteriores, agrupando-se as leis que se referissem a outras com um "clip" e, simultaneamente, proceder-se-ia à classificação de acordo com o seguinte *Índice de Assuntos* :

- Classe 1 — Administração Pública.  
Órgãos de administração pública. Medidas de caráter geral

sobre serviços públicos e servidores do Estado. Concessões de serviços públicos. Autarquias e entidades para-estatais.

- Classe 2 — Justiça. Trabalho. Indústria e Comércio.  
Legislação nacional e legislação internacional adotada pelo Brasil.
- Classe 3 — Viação e Obras públicas.
- Classe 4 — Agricultura.
- Classe 5 — Educação e Saúde pública.
- Classe 6 — Marinha e Guerra.
- Classe 7 — Finanças.
- .....
- Classe 9 — Diversas revogadas.

Em substituição à lei retirada e anexada a outra (*lei básica* (2)), seria colocada uma ficha explicativa (de cor azul para os decretos-leis, rosa para as leis e branca para os decretos) com os seguintes dados :

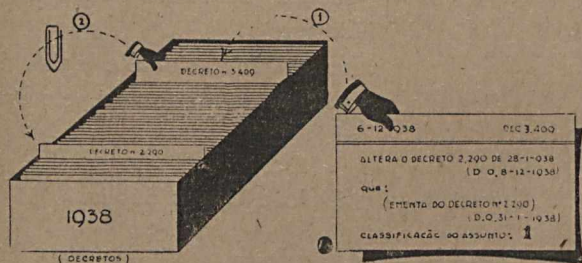
- a) número da lei retirada e sua data ;
- b) ementa ;
- c) data, entre parêntesis, do "Diário Oficial" em que foi publicada ;
- d) número e data da lei à qual foi anexada ;
- e) ementa desta última ;
- f) data, entre parêntesis, do "Diário Oficial" em que foi publicada ;
- g) *Classificação do Assunto* : ..... (número de classificação de acordo com o número do *índice de classificação* proposto).

Execução exemplificada :

O decreto n. 3.409, de 6 de dezembro de 1938, alterou o decreto n. 2.290, de 28 de janeiro do mesmo ano.

(2) Entenda-se por *lei básica* a lei originária em vigor ou, apenas, alterada por outra posterior. Quando uma lei for abrogada, a lei que revoga passa a ser a *lei básica*.

A *revisão*, neste caso, seria feita no próprio fichário de "1938" (Decretos). O decreto número 3.409 seria preso com um "clip" ao decreto n. 2.290 e, em seu lugar, colocada uma ficha.



A *revisão* não se deve limitar, apenas, à leitura da ementa das leis posto que, em muitos casos, nas *Disposições Transitórias* ou nas *Disposições Finais*, são abrogadas ou derogadas leis. Ai, uma leitura atenta é de todo aconselhável e, no caso de comprovar-se a hipótese apresentada, na ficha correspondente à lei revogada seria isso mencionado. (Revogada pelo art. tal, das Disposições Transitórias (ou Finais) da lei tal, de tal data, publicada no "Diário Oficial" de...).

Completada a *revisão* em todos os fichários cronológico-numéricos, verificamos que existem neles:

- leis grupadas porque alteraram outras;
- leis isoladas que não sofreram alterações;
- leis que foram revogadas;
- fichas que substituíram leis que foram anexadas a outras.

Neste ponto, a 1.<sup>a</sup> Fase, do "1.<sup>o</sup> Tempo — Coleção", está feita. Passemos à

## 2.<sup>a</sup> Fase — Conclusão dos fichários cronológico-numéricos

Utilizando-se, agora, uma segunda série de fichários (de Assunto), arrumados pelo número de classificação, pelo caráter dos atos (*decretos-leis, leis e decretos*), com separação anual crescente dos mesmos, seria iniciada a transposição de todas as leis existentes no fichário cronológico-numérico para o fichário por assunto, a partir de 30 de julho de 1940 para os anos anteriores, deixando-se no primeiro, em substituição à lei retirada, uma ficha e observando-se o seguinte critério de substituição:

Toda lei isolada seria substituída por uma ficha com as seguintes indicações, observada a disposição constante das demais fichas já preenchidas:

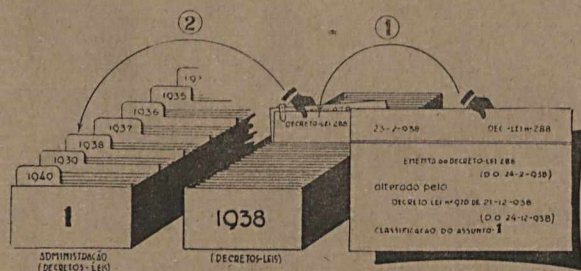
- número e data da lei retirada;
- ementa;
- data, entre parêntesis, do "Diário Oficial" em que foi publicada;
- Classificação do Assunto*: ... (número de classificação de acordo com o número do Índice de Classificação proposto).

Na transposição de um grupo de leis, observar-se-ia o seguinte:

A ficha que o substituisse, de cor diferente, verde por exemplo, deveria conter:

- número da lei básica retirada e a data da mesma;
- ementa;
- data entre parêntesis, do "Diário Oficial" em que foi publicada;
- relação de todas as demais leis que a alteraram posteriormente, mas, apenas, com o número, a data das mesmas e a data, entre parêntesis, do "Diário Oficial" em que foram publicadas;
- Classificação do Assunto*: ... (segundo o Índice de Classificação proposto).

### Execução exemplificada:

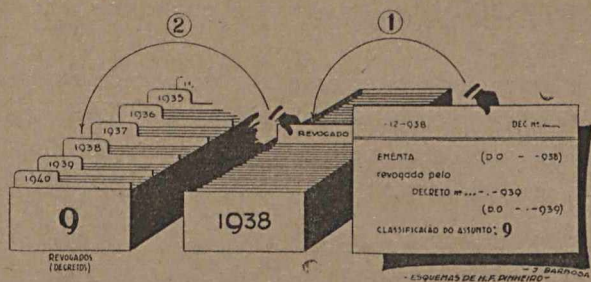


Ainda resta-nos tratar das leis que foram revogadas, afim de dar-lhes um destino.

Segundo a orientação apresentada anteriormente, a lei que revoga passa a ser a lei básica. No momento da retirada daquelas leis do fichário cronológico-numérico seriam, para elas, preparadas fichas como todas as demais, porém, de cor diferente (amarela, por exemplo).

As leis revogadas, separadas por espécie, ano e número crescente, seriam colocadas em fichários à parte, separadas, igualmente, pelo seu caráter.

*Execução exemplificada :*



Com a transposição de todas as leis do fichário cronológico-numérico para o fichário por assunto, e com a distribuição das mesmas por estes últimos teríamos : de um lado, completamente organizado, o primeiro até a data escolhida (30 de julho de 1940) e, de outro, as leis classificadas pelo assunto.

Passaríamos, então, ao

2.º TEMPO — ATUALIZAÇÃO

Tomando de um grupo de leis a *lei básica*, a colariamos numa folha de papel de tamanho suficiente para comportar as emendas posteriores (33 x 44 cm.).

Todas as alterações posteriores que se tivessem verificado seriam anotadas ou intercaladas no corpo da *lei básica* em substituição ou acréscimo aos dispositivos alterados. Essas alterações, na publicação, seriam impressas em *grifo*.

*Execução exemplificada :*

DECRETO BÁSICO :

"Decreto n. 2.290, de 28 de janeiro de 1938

*Expede o regulamento de promoções dos funcionários públicos civis.*

(D. O. 31-1-1938).

Cap. I

*Disposições preliminares*

Art. 5.º — A promoção por merecimento recairá no funcionário escolhido pelo Presidente da República, dentre os que figurarem na lista triplíce, previamente organizada para cada vaga, pela Comissão de Eficiência do Ministério".

DECRETO QUE ALTERA MAS NÃO REVOGA

"Decreto n. 3.409, de 6 de dezembro de 1938

*Altera as disposições do Decreto n. 2.290, de 28 de janeiro de 1938.*

(D. O. 8-12-1938)

Art. 1.º — Fica alterado pela forma a seguir indicada, o decreto n. 2.290, de 28 de janeiro de 1938 :

I — Substitua-se :

Art. 5.º — A promoção por merecimento recairá no funcionário escolhido pelo Presidente da República, dentre os que figurarem na lista previamente organizada pela Comissão de Eficiência.

II — Acrescente-se ao art. 5.º :

Parágrafo único — A lista será organizada para cada classe, inclusive a final, e dela constará, para cada uma das vagas, a indicação de tres nomes diferentes de funcionários que satisfaçam as condições exigidas neste regulamento".

DECRETO PUBLICADO SEGUNDO O SISTEMA (3)

"Decreto n. 2.290, de 28 de janeiro de 1938 (\*)

*Expede o regulamento de promoções dos funcionários públicos civis.*

(D. O. 31-1-1938).

Art. 5.º — A promoção por merecimento recairá no funcionário escolhido pelo Presidente da República, dentre os que figurarem na lista previamente organizada pela Comissão de Eficiência.

Parágrafo único — A lista será organizada para cada classe, inclusive a final, e dela constará, para cada uma das vagas, a indicação de tres nomes diferentes de funcionários que satisfaçam as condições exigidas neste regulamento".

(\*) Alterado pelo Decreto n. 3.409, de 6-12-1939. (D. O. 8-12-1938)

Quando se tornasse necessária a consulta do original de leis abrogadas ou derogadas que não figurassem nas consolidações (anteriores), a simples menção das mesmas, abaixo das leis derogadas (no rodapé) ou na "Relação das Leis Revogadas", a data do "Diário Oficial" em que foi publicada, entre parêntesis, facilitaria a busca em qualquer coleção de leis existente.

Concluída, desta forma, a revisão e atualização das leis constantes dos fichários por assunto, passaríamos ao

3.º TEMPO — PUBLICAÇÃO

Toda a legislação existente, em vigor, devidamente atualizada e classificada na forma exposta anteriormente, constitue a base para o início deste trabalho.

(3) A lei que alterar, derogar ou abrogar outra será mencionada no final da lei originária cujo número, para todos os efeitos, considerar-se-á como o principal.

Separando-se, em grupos, todas as leis de objetivo idêntico ou intimamente relacionado, seriam organizadas consolidações em volumes referentes aos diversos assuntos (classes 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7) e remetidas para a impressão.

No tempo medianeiro (*tempo de estágio*) entre a remessa das leis consolidadas para a impressão e a entrega dos volumes em condições de serem postos à venda, diariamente seriam recortadas do "Diário Oficial" todas as leis nele publicadas.

Essas leis iriam sendo ordenadas e classificadas na forma exposta no "1.º Tempo", ou seja, no de "Coleção".

Quando fôsse publicada a primeira série de consolidações, far-se-ia a transposição das mesmas para os fichários de assunto (vide 2.º Tempo — *Atualização*).

Separadas as diversas classes de leis, seriam feitas, no próprio corpo da consolidação correspondente a cada classe, as retificações que, na lei publicada pelo sistema proposto, houvessem sido verificadas durante o *tempo de estágio*.

As leis novas permaneceriam nos fichários de assunto aguardando a sua inclusão na consolidação a ser republicada no ano seguinte.

As leis abrogadas não seriam incluídas nesta ou nas publicações posteriores. Far-se-ia, entretanto, em anexo a cada volume, uma relação das mesmas separando-as pelo seu caráter (*decretos-leis, leis e decretos*) e, dentro dessa separação, em rigorosa ordem numérica e cronológica decrescente; a data do "Diário Oficial" em que foram publicadas, entre parentesis; os números e datas

dos atos que as abrogou, bem como a data do "Diário Oficial" em que foram publicadas, entre parêntesis.

Seria ainda interessante, e de grande cunho prático, a confecção e publicação de um "*Volume-Índice*", para cada volume de consolidação, dividido em três partes:

- I) Índice numérico.
- II) Índice cronológico.
- III) Índice remissivo por assunto.

Isto seria de fácil execução dada a orientação do nosso plano.

Concluindo, aqui, o esboço de organização e de execução, objeto dêste artigo, apresentamos as

### VANTAGENS DO SISTEMA

As vantagens da atualização legislativa que êsse sistema acarreta são insofismáveis. Em primeiro lugar porque, com a publicação anual de toda a legislação atualizada, evitar-se-ia a pluralidade de leis referentes a um mesmo caso, tendo-se, apenas, uma única com todas as alterações posteriores; depois, a condensação em volumes dos assuntos condizentes a um mesmo ramo de atividades, ou que com êle estão intimamente relacionados, viria proporcionar maior eficiência e segurança nas citações e aplicação dos dispositivos legais.

Assim, em se atualizando a legislação, obter-se-ia uma coordenação útil e capaz de modificar, radicalmente, o caos legislativo.

**A** QUANTOS INDIVÍDUOS MONTARÁ O "CAPITAL-POVO" DO BRASIL? A 45 MILHÕES? A 50 MILHÕES? A FINALIDADE DO CENSO DEMOGRÁFICO É CONTAR ÊSSE PRECIOSO CAPITAL.