

BREVES CONSIDERAÇÕES SOBRE O ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Giselle Anne Netto de Carvalho SANCHEZ¹

RESUMO

O presente trabalho visa analisar o perfil do ordenamento jurídico brasileiro, desde a época do Brasil Colônia até os dias atuais. Anota-se que, nesta oportunidade, será enfocada a criação normativa somente como fruto do Poder Legislativo e do Poder Executivo. Importante destacar que a compreensão da história da criação e elaboração de nossas leis é essencial para entendermos e compreendermos a fase atual em que se encontra nosso ordenamento. Com esta breve consideração histórica, busca-se também avaliar e delimitar algumas das causas que tornam nossas leis ineficazes e incapazes de atender o anseio da sociedade, que tanto pela busca da justiça. Como não se pode olvidar, estudar os antecedentes históricos de nossa legislação pátria nos leva a entender os motivos que em cada época e em cada local, os homens desenvolveram sua convivência, criando conceitos e valores. Por outro lado, a vida moderna não só impõem ao legislador um dever de agir, mas também lhe cobram uma resposta rápida e eficaz aos problemas contemporâneos. Assim, busca-se evidenciar a importância das leis serem elaboradas de acordo com as regras constitucionais e necessidade atual da sociedade como um todo, não atendendo a interesses individuais, sob pena de caracterizarem como ineficientes e até mesmo inconstitucionais, o que dá margem ao arbítrio e a injustiças, levando a sistemática vigente a um colapso

PALAVRAS – CHAVE: ordenamento jurídico, justiça e eficiência.

O ordenamento jurídico é bastante complexo, pois possui diversas fontes. A construção normativa² brasileira ora se faz pelo poder Legislativo (legislando – função típica), como também por atividade do poder Executivo (especialmente pelas medidas provisórias) e com o Judiciário (construção da jurisprudência – especialmente pela adoção da súmula vinculante³). Além destas fontes, ocorre também a recepção de inúmeras normas editadas anteriormente a Constituição Federal de 1988, desde que compatíveis com o texto constitucional vigente. Não se pode esquecer também da integração ao ordenamento jurídico

¹ Bacharel em Direito, funcionária pública estadual, especialista em Direito Penal e Processual Penal pela Fundação de Ensino “Eurípides Soares da Rocha” – Faculdade de Direito de Marília-SP.

² O registro oficial dos atos normativos no âmbito federal que serviu de base para esse levantamento geral é a “Collecção das Leis do Império do Brazil”, editada pela Typographia Nacional a partir de 1846 e a “Coleção das Leis do Brasil”, editada pela Imprensa Nacional a partir de 1891, recolhendo os mais variados tipos de atos normativos a partir de 1808, quando se instala no Brasil o Governo Português (registram, inclusive, os atos normativos emanados dos Ministros de Estado, sob o rótulo de “Decisões do Governo”).

³ A finalidade da súmula vinculante não é somente proporcionar maior estabilidade do direito, mas também facilitar o exercício profissional do advogado. Todavia, não se pode deixar de ter presente o seu caráter de precedente despojado de eficácia normativa. Dentre outros, defendem a instituição da súmula vinculante, com justificativas e argumentos muito próximos, José Marcelo Menezes Vigliar, **Uniformização de jurisprudências. Segurança jurídica e dever de uniformiza**, São Paulo, Atlas, 2003, pp. 197 e seguintes; Justino Magno de Araújo, “A renovação do processo civil brasileiro e os desafios do Judiciário no século XXI”, **Revista da Escola Paulista da Magistratura**; Rodolfo de Camargo Mancuso, **Divergência jurisprudencial e súmula vinculante**, 2ª ed., São Paulo, RT, 2002; Eduardo Cambi, “Jurisprudência lotérica”, **Revista dos Tribunais**; Marco Antonio Botto Muscari, **Súmula Vinculante**, São Paulo, Juarez de Oliveria, 1999; José Maria Rosa Tescheiner, “Uniformização de jurisprudência”, **Revista Ajuris**.

nacional de tratados internacionais ou por intermédio dos costumes e de fatos sociais que, ao seu tempo, influenciaram na edição das leis. Soma-se a tudo isso, o fato de que a lei é elaborada por homens das mais variadas formações morais e culturais, cujas idéias se concentram numa única obra, resultando daí a sua complexidade.

No presente trabalho será enfocada a criação normativa como fruto do Poder Legislativo e do Poder Executivo apenas.

A compreensão da história é condição para o entendimento do Direito atual e suas mazelas. Estudar os antecedentes históricos é como entender os motivos que em cada época e em cada local, os homens desenvolveram sua convivência, criando conceitos e valores. O historiador António HESPANHA (1997, p. 15), fez a seguinte descrição da história do direito, realçando o seu carácter epistemológico:

“Muito se tem escrito sobre a importância da história do direito na formação dos juristas. Que ela serve para interpretação do direito actual; que permite a identificação de valores jurídicos que duram no tempo; que desenvolve a sensibilidade jurídica; que alarga os horizontes culturais dos juristas. Para além disso, a vida de todos os dias ensina-nos que os exemplos históricos dão um certo brilho à argumentação dos juristas e, nesse sentido, podem aumentar seu poder de persuasão, nomeadamente perante uma audiência forense (...) Frequentemente, toda essa discussão acerca do interesse pedagógico da história jurídica limita-se à simples afirmação de que ela é, para os futuros juristas, uma disciplina formativa. Mas raramente se diz exactamente porquê. A opinião adoptada neste curso é a de que a história do direito é, de facto, um saber formativo, mas de uma maneira que é diferente daquela em que os são a maioria das disciplinas dogmáticas que constituem os cursos jurídicos. Enquanto que as últimas visam criar certezas acerca do direito vigente, a missão da história do direito é antes a de problematizar o pressuposto implícito e acrítico das disciplinas dogmáticas, ou seja, o de que o direito dos nossos dias é o racional, o necessário, o definitivo. A história do direito realiza esta missão, sublinhando que o direito existe sempre em sociedade e que, seja qual for o modelo usado para descrever as suas relações com os contextos sociais, as soluções jurídicas são sempre contingentes em relação a um dado envolvimento”.

Desde os tempos do Brasil-Colônia a produção normativa brasileira foi perpetrada com a finalidade de proteção a determinados grupos ou interesses. Em um primeiro momento os interesses correspondiam aos valores da metrópole e das circunstâncias que envolviam a ingerência de Portugal sobre o Brasil-colônia.

No que se refere à estrutura política e jurídica registra Antônio Carlos WOLKMER (2003, p. 39 e 40):

“Registra-se a consolidação de uma instância de poder que, além de incorporar o aparato burocrático e profissional da administração lusitana, surgiu sem identidade nacional, completamente desvinculada dos objetivos de sua população de origem e da sociedade como um todo. Alheia à manifestação e à vontade da população, a MetrÓpole instaurou extensões de seu poder real na Colônia, implantando um espaço institucional que evoluiu para a montagem de uma burocracia patrimonial legitimada pelos donatários, senhores de escravos e proprietários de terras (...) Com isso, desenvolveu-se um cenário contraditório de dominação política: de um lado, a pulverização do poder na mão dos donos das terras e dos engenhos, seja pelo profundo quadro de divisão de classes, seja pelo vulto da extensão territorial; de outra parte, o esforço centralizado que a Coroa impunha, através dos Governadores-Gerais e da administração legalista. A ordem jurídica vigente, no domínio privado ou público, marchará decisivamente no sentido de preeminência do poder público sobre as comunidade, solidificando uma estrutura com tendência a perpetuação da situações de domínio estatal”.

Analisando as raízes culturais da legislação brasileira, escreve A. L. MACHADO NETO (1979, p. 307 a 310) que:

“dos três grupos étnicos que constituíram nossa nacionalidade, somente a do colonizador luso trouxe influência dominante e definitiva à nossa formação jurídica. Se a contribuição dos indígenas foi relevante para a construção de nossa cultura, o mesmo não se pode dizer quanto à origem do Direito nacional, pois os nativos não conseguiram impor suas leis, participando mais da humilde condição de objeto do direito real, ou seja, objeto de proteção jurídica. Igualmente o negro, para aqui trazido na condição de escravo, se sua presença é mais visível no contexto cultural brasileiro, a sua condição servil e a desintegração cultural que lhes impelia, não lhes permitiu competir com o colonizador na elaboração do direito brasileiro”.

O primeiro momento da colonização brasileira, que vai de 1520 a 1549, foi marcado por uma prática político-administrativa tipicamente feudal⁴, designada como regime das Capitanias Hereditárias⁵. Sustenta Cláudio Valentim CRISTIANI (2003, p. 337), sobre este período:

⁴ A tese do feudalismo, defendida por Alberto Passos Guimarães, entre outros, encontra sólidos argumentos empíricos, mas tem dificuldades para explicar os aspectos escravistas e capitalistas do sistema. A tese do modo de produção escravista, defendida por Nelson Werneck Sodré, também recebe crítica, pois a escravidão, segundo Ciro Flamarion Cardoso, não pode confundir com o sistema econômico da antiguidade como o do Brasil colônia. Temos também a tese capitalista, em torno da qual encontramos historiadores da economia brasileira como Caio Prado Júnior, Celso Furtado, entre outros, os quais também enfrentam dificuldades em explicar o momento colonial vivido pelo Brasil. Segundo Bore Fausto estas discussões perderam hoje a importância que já tiveram, cedendo lugar à tendência historiográfica mais recente, que dispensa rotular formações sociais complexas. Porém, inegável é a semelhança das colônias hereditárias ao sistema feudal europeu, pois algumas fórmulas foram trazidas e reproduzidas da sociedade medieval européia, como por exemplo o direito concedido aos donatários de obter pagamento para licenciar a instalação de engenhos de açúcar; esse direito é análogo às “banalidades” pagas pelos lavradores aos senhores feudais.

⁵ Ensina Fausto BORIS (2003, p. 44 e 45) que foi **“Dom João III que criou as chamadas Capitanias Hereditárias. O Brasil foi dividido em quinze quinhões, por uma série de linhas paralelas ao**

“no período do Brasil-Colônia, o território foi dividido em capitâneas hereditárias e cada donatário possuía, analogicamente, poderes assemelhados aos senhores feudais, pois, além do papel de administrador, competia-lhe, também o papel de legislador e de juiz. Nesse período histórico, percebe-se, não havia uma burocratização quanto aos procedimentos e confundia-se em uma só pessoa as funções de legislar, acusar e julgar”.

As primeiras disposições legais desse período eram compostas pela legislação Eclesiástica, pelas Cartas de Doação e pelos Forais. Tais instrumentos legislativos, no dizer de Isidoro MARTIN JÚNIOR (1979, p. 104) representaram:

“o maquinismo inventado pela metrópole para o povoamento e enriquecimento da possessão brasileira. As cartas de foral constituíam uma conseqüência e um complemento das de doações; mas estas estabeleciam apenas a legitimidade da posse e os direitos e privilégios dos donatários, ao passo que aquelas eram um contrato enfiteútico, em virtude do qual se constituíam perpétuos tributos à coroa”.

Entre 1752 e 1754, as capitâneas foram sendo retomadas pela Coroa, completando o processo de passagem das capitâneas do domínio privado para o público.

Como Colônia portuguesa, o Brasil estava submetido às Ordenações do Reino, que eram compilações de todas as leis vigentes em Portugal e verdadeiras consolidações gerais.

Importante destacar, que neste período, aplicava-se ao Brasil as normas jurídicas gerais portuguesas e as específicas de administração da Colônia.

A decisão tomada por Dom João III de estabelecer o Governo Geral do Brasil ocorreu em um momento em que alguns fatos significativos aconteciam com relação à Coroa portuguesa na esfera internacional. Surgiram os primeiros sinais de crise nos negócios da Índia. Portugal sofrerá várias derrotas militares no Marrocos. Por último, os espanhóis tinham crescente êxito na exploração de metais preciosos, em sua colônia americana. No ano de 1545, os espanhóis haviam descoberto a mina de prata de Potosí.

Em 1549, Tomé de Souza, foi enviado ao Brasil como primeiro Governador Geral. Os Governadores-Gerais estiveram submetidos aos Regimentos, que traçavam normas

Equador que iam do litoral ao meridiano de Tordesilhas, sendo os quinhões entregues aos chamados capitães-donatários. Nenhum representante da grande nobreza se incluía na lista dos donatários, pois os negócios na Índia, em Portugal e nas ilhas atlânticas eram por essa época bem mais atrativos. Os donatários receberam uma doação da coroa, pela qual se tornavam possuidores mas não proprietários da terra. Do ponto de vista administrativo, os donatários tinham o monopólio da justiça, autorização para fundar vilas, doar cesmarias, alistar colonos para fins militares e formar milícias sob o seu comando. As capitâneas hereditárias são uma instituição a que freqüentemente se referem os historiadores, sobretudo portugueses, defensores da tese da natureza feudal da colonização”.

específicas para o Brasil, estabelecendo medidas a serem tomadas nas capitanias, tratamento dos índios, organização de defesa, disciplinamento do comércio, organização da justiça⁶, normas de arrecadação, cuidados com os hospitais e igrejas, etc.

Pode-se dizer que o Regimento de 17 de dezembro de 1548 (integrado por 41 artigos e 7 suplementares), com o qual o primeiro Governador-Geral do Brasil chegou à nossa terra para administrá-la e promover seu desenvolvimento, organizando, sob o império da lei, a vida na colônia.

Assim, nesse primeiro período da existência histórica do Brasil, nosso Direito confundia-se com o Direito Português, caracterizado pelo poder dominador da metrópole em relação às colônias ultramarinas.

Destaca-se inicialmente a figura do ouvidor-geral. Com a nomeação do governador-geral, Tomé de Souza, também foi designado Pedro Borges para o cargo de ouvidor-geral da Colônia, tendo como atribuições principais: conhecer por ação os crimes, tendo alçada até a morte, inclusive para os escravos e gentios. Nos casos, porém, em que, segundo o direito, cabia a pena de morte, o ouvidor procederia nos feitos e os despacharia com o governador sem apelação e nem agravo.

No século XVIII, com as reformas do Marquês de Pombal⁷, a grande mudança em matéria legislativa foi a “Lei da Boa Razão” (1769) que definia regras para interpretação e

⁶ O primeiro Tribunal da Relação na Bahia foi criado em 1587, tendo havido, inclusive a nomeação de seus ministros; mas, por diversos motivos não chegou a ser implantando. A segunda instância, efetivamente, no Brasil colonial, só foi instaurada em 1609. Decorrido quase um século, só em 1751 é que foi implantando no Brasil, no Rio de Janeiro, mais um Tribunal da Relação.

⁷ Em síntese, a partir da Lei da Boa Razão, não se podia mais fazer o uso direto das leis imperiais (direito romano), enquanto houvesse sobre a matéria Ordenações do Reino, leis pátrias e usos e costumes. Em matéria de direito civil, ficava praticamente abolido o direito romano, salvo quanto aos textos que estavam conforme a boa razão; nos assuntos políticos, econômicos, mercantis e marítimos. Devia-se conformar, em caso de omissão de normas na legislação portuguesa, às leis existentes sobre as matérias nas nações civilizadas e cultas da Europa. Além disso, foram inteiramente abolidas as glosas de Acúrsio e os comentários de Bártolo, como direito subsidiário. Quanto ao direito canônico, ficou sua aplicação exclusivamente restrita aos tribunais eclesiásticos, enfim, ao que dissesse respeito aos pecados e não aos delitos propriamente ditos. Finalmente, no referente à aplicação dos estilos e costumes, ficou fixado o respeito aos estilos, estabelecidos e aprovados por assentos da Casa de Suplicação de Lisboa e, no respeitante aos costumes, seriam observados os longamente usados, vale dizer: a) que fossem conforme a boa razão; b) não contrariassem as Leis do reino, e c) que excedessem de cem anos. Recorde-se, de outra parte, que dentre as reformas pombalinas, que afetaram diretamente o Brasil, tem-se a extração definitiva das capitanias hereditárias — ainda que tivesse instalado a de Mato Grosso (concebida por João V) e criado as do Rio Grande de São Pedro (Rio Grande do Sul), de São José do Rio Negro (no alto Amazonas) e do Piauí; a abolição da Inquisição e de todos direitos ditos temporais do clero; a imigração com a vinda para a colônia, inicialmente, de cerca de 20.000 açorianos: o incremento do comércio, pela diminuição dos monopólios e a instituição de bancos comerciais, como o de Pernambuco e o de Grão-Pará, e a administração das minas, do que resultou no desenvolvimento da região das Minas Gerais. Lembre-se ainda que a questão de limites no sul do Brasil (a região das Missões), agravada com o atentado contra o rei José I (1758), em Portugal, levou Pombal a expulsar os jesuítas do reino (1759). De passagem registre-se que Pombal conseguiu adesão de outras cortes européias contra a Companhia de

aplicação das leis, no caso de omissão, imprecisão ou lacuna. A referida norma minimizava a autoridade do Direito Romano, da glosa e dos arestos, dando preferência às leis portuguesas e só recorrendo àquele direito, subsidiariamente⁸.

Nesse período o governo português evidenciava proteger seus interesses, marginalizando as práticas costumeiras de um direito nativo e informal. A colonização foi um projeto totalizante, cujo objetivo era ocupar o novo chão, explorar os seus bens e submeter os nativos ao seu império pela força, sempre que necessário. O mesmo se deu com os negros, trazidos aqui na condição de escravos.

No período de 1808 a 1822, os atos normativos registrados, é o que vai da chegada da família real portuguesa ao Brasil (1808) até a da aclamação de D. Pedro I como Imperador do Brasil (1822). Os atos normativos desse período incluem, basicamente, as seguintes figuras:

a) Cartas Régias – constituem respostas do Príncipe Regente a consultas de seus súditos, nas quais determina as providências a serem adotadas nos vários casos que lhe são submetidos: medidas administrativas concretas, nomeações de autoridades, declarações de guerra e medidas sobre sua condução, instituição de impostos, etc.

b) Decretos – constituem ordens e mandamentos emitidos pelo Príncipe Regente, por iniciativa próprias, sobre as mais diversas questões, tanto gerais quanto particulares, como por exemplo: instituição de cargos e nomeação de seus ocupantes, criação de organismos estatais, concessão de benefícios, etc.

Jesus, o que levou o papa Clemente XIV a extinguir a ordem religiosa que, só mais tarde, seria restabelecida. Com a expulsão dos jesuítas (só do Brasil saíram cerca de seiscentos padres), fecharam-se todos os seus colégios, que foram substituídos pelas aulas régias, financiados pelo subsídio literário (imposto específico para financiar a educação, algo como o primeiro salário-educação). Consigne-se, por oportuno, que na administração de Pombal foi a capital transferida de Salvador para o Rio de Janeiro (1763), por estar a última cidade citada mais próxima não só da região das minas auríferas e diamantíferas, mas também do sul, onde se formaram freqüentes os conflitos fronteiriços com os espanhóis. Por último, assinala-se que a reforma dos estudos jurídicos está intimamente ligada à da própria Universidade de Coimbra. expressa no Compêndio Histórico e nos Estatutos da Universidade, também conhecidos como Estatutos Pombalinos. Por essa nova ordem pedagógica, o direito romano continuaria a ser estudado, só que pela óptica do uso moderno das Pandectas. De outra parte, muitas reformas foram feitas no direito civil (posse civil de herdeiro, arrendamentos, sucessão testamentária, família, insinuação das doações, etc.), no direito comercial (contratos mercantis, presas, seguros, títulos de créditos, etc.) e sobre a mineira (tanto sobre minas de ouro quanto de diamantes). Quanto à organização judiciária, tem-se que, com respeito ao Brasil, foram criados o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro e as Juntas de Justiça nas diversas capitanias.

⁸ WEHLING, Arno. "Despotismo Ilustrado e Uniformização Legislativa; o Direito Comum nos Períodos Pombalino e Pós-Pombalino". **Revista Ciências Humanas**. Rio de Janeiro, v. 20, nº 1, p. 143-159, jun./1997.

c) Alvarás – constituem proclamações do Príncipe Regente, articulados em incisos, para regular a atividade estatal, tendo, originariamente, natureza de lei de caráter geral, mas que passaram, posteriormente, a ter caráter temporário, modificando as disposições constantes em decretos. Albergavam normas administrativas, processuais, tributárias, etc.

d) Cartas de Lei – constituem normas legais pelas quais o Príncipe Regente disciplinava, em caráter permanente, as várias matérias próprias de lei (fórmula menos usada do que o alvará e o decreto).

e) Leis – votadas pelas Cortes Gerais Portuguesas e sancionadas pelo Rei, a partir de 1821 (a fórmula era, na realidade, de mera publicação: "Faço saber a todos os meus Subditos que as Cortes Decretaram o seguinte"), já sob o reinado de D. JOÃO VI como governante do "Reino Unido de Portugal, Brasil e Algarves, d'aquém e d'além mar de África" (as Cartas de Lei de 1821 e 1822 adotam também a fórmula de sanção dos decretos das Cortes Gerais).

É interessante notar, sob o prisma normativo, que, mesmo após o dia 7 de setembro de 1822, quando se dá, às margens do Ipiranga, o grito de independência do Brasil, D. Pedro continuou a assinar os atos normativos como Príncipe Regente, até 12 de outubro de 1822, quando se dá sua aclamação como Imperador do Brasil.

Os atos anteriores a essa data eram assinados por "Sua Alteza Real o Príncipe Regente", enquanto, a partir de outubro de 1822 passam a ser rubricados por "Sua Majestade Imperial", sem, no entanto, haver alteração das espécies normativas.

Durante todo esse período, não há numeração seqüencial dos atos normativos, que são identificados apenas pela data e matéria. Pode-se afirmar, que a origem da desordem normativa estatal brasileira data deste momento histórico, demonstrando falta de sistematização nas edições normativas, proporcionado por uma ingerência absolutista do imperador na criação das normas.

Outro fato de se destacar é o relativo ao nível hierárquico da primeira Constituição do Brasil, que foi editada como Carta de 25 de março de 1824.

O segundo período (Império de 1822-1889) identifica-se com o conjunto de atos normativos que abrangem os atos do Poder Legislativo e do Chefe do Poder Executivo durante o Império.

A Constituição de 1824 adotou para o Brasil a quadripartição dos poderes políticos: o Poder Legislativo, o Poder Moderador, o Poder Executivo e o Poder Judicial (art. 10).

No Brasil Imperial não havia necessidade de qualquer permissão para que o Imperador pudesse expedir normas, pois este exercia o poder Moderador, que o habilitava a fechar o Parlamento e avocar plenamente as atividades legislativas.

O Poder Legislativo era exercido pela "Assembléia Geral" (composta pela Câmara dos Deputados e pelos Senadores), apreciando os projetos de lei, que, uma vez aprovados, eram submetidos ao Imperador sob a forma de Decreto (art. 62), sendo então sancionados como Leis.

O Imperador, além de exercitar o Poder Moderador, era o Chefe do Poder Executivo e, nessa condição, tinha o poder de "expedir os decretos, instruções e regulamentos adequados à boa execução das leis" (art. 102, XII), como nomear ou destituir autoridades, prover cargos, conceder benefícios, títulos e honrarias, aumentar rendimentos, etc.

Havia, no entanto, duas modalidades distintas de Decretos: Decretos que sancionavam resoluções da Assembléia Geral Legislativa e Decretos de caráter executivo, regulamentando as leis ou dispondo sobre a administração estatal. A diferenciação entre ambos pode também ser feita pelo preâmbulo. Os Decretos do Poder Legislativo tinha no preâmbulo a fórmula "Hei por bem sancionar e mandar que se execute a Resolução seguinte da Assembléia Geral Legislativa" (ou, durante o período regencial, a fórmula "A Regência, em Nome do Imperador o Senhor D. Pedro II, há por bem Sancionar, e Mandar que se execute a seguinte Resolução da Assembléia Geral Legislativa"). Enquanto que nos Decretos do Poder Executivo o preâmbulo continha a fórmula "Hei por bem decretar o seguinte" (em geral, colocando antes o motivo da adoção da medida normativa).

Os Decretos do Poder Legislativo, por sua vez, se distinguiam das Leis pelo seu caráter particular (norma de aplicação limitada no tempo e para pessoas determinadas), enquanto as Leis eram de caráter geral.

É de se notar o caráter formulário da Constituição de 1824, no que pertine ao Capítulo que trata do Processo Legislativo, em que, para cada passo, a Constituição estabelece a fórmula de tratamento a ser usada. Talvez o exemplo mais interesse seja o do art. 64, que dispunha: "Recusando o Imperador prestar o seu consentimento, responderá nos

termos seguintes – O Imperador quer meditar sobre o Projeto de Lei, para a seu tempo se resolver – ao que a Câmara responderá, que – Louva a Sua Majestade Imperial o interesse, que toma pela Nação”.

Durante o período inicial do Império, os decretos não tinham numeração seqüencial. Somente a partir de 1837 é que os decretos começam a serem numerados, em duas séries distintas: série de Leis e Decretos do Poder Legislativo – tem início com o Decreto nº 1, de 26 de maio de 1837 e finda com a Lei nº 3.409, de 22 de junho de 1889 (não havia uma seqüência numérica para as Leis e outra para os Decretos do Poder Executivo, alternando-se, dentro dessa mesma série numérica, as leis e os decretos. Assim, a primeira lei numerada do Império é, na verdade, a Lei nº 45, de 29 de agosto de 1937, e o decreto da série o Decreto nº 3.408, de 31 de maio de 1889) e série de Decretos do Poder Executivo – tem início com o Decreto nº 1, de 2 de junho de 1838 e finda com o Decreto nº 10.449, de 9 de novembro de 1889.

O período imperial é integrado ainda pelas Cartas Imperiais, similares às Cartas Régias do período regencial, tratando-se de modalidade normativa em que o Imperador, respondendo a consultas que lhe eram formuladas ou tomando a iniciativa de escrever a seus súditos, criava cargos, provia os existentes, estabelecia normas e adotava providências com caráter normativo geral ou particular.

Em relação ao período imperial, ainda não se fez o trabalho exaustivo de verificação do que está vigente após a Proclamação da República (sendo exemplo de norma parcialmente em vigor, que remonta aos tempos do Império, o Código Comercial, editado em 1850).

Além da ausência de sistematização do ordenamento jurídico nesse período, podemos indicar como fator histórico responsável pela desordem normativa que vive o Estado brasileiro à presença do Poder Moderador, como fator determinante na gênese dos denominados Decretos-Leis e atualmente, nas denominadas medidas provisórias, as quais concentram no poder executivo a atribuição de legislar.

No período final do Império, ao lado das velhas elites de origem colonial formou-se uma nova classe de latifundiários.

O dado mais importante nisso tudo é que as novas classes que se formaram, na medida em que foram ascendendo, acabaram sentindo a necessidade de alcançarem o poder, o qual se concentrava nas mãos do imperador.

O período republicano de 1889 a 1891 foi marcado pela confecção de sete Constituições (se considerada a Emenda nº 1/69 como verdadeira Constituição).

A primeira Constituição República foi inspirada no modelo norte-americano, consagrando a República Federativa Liberal. A chave da autonomia dos Estados, designação dada às antigas províncias estava no artigo 65, parágrafo segundo da Constituição. Aí se dizia caber aos Estados poderes e direitos que não lhes fossem negado por dispositivo do texto constitucional.

Desse modo, os Estados ficaram implicitamente autorizados a exercerem atribuições diversas, como as de contrair empréstimos no exterior e organizar suas milícias. Tais atribuições eram do interesse dos grandes Estados e, sobretudo, de São Paulo, que implementava uma economia fundada na cafeicultura.

A Constituição Republicana de 1891 estabeleceu o sistema presidencialista de governo. Com as mudanças no fundamento básico do ordenamento jurídico, novas modalidades de atos normativos foram introduzidas ou a natureza dos mesmos foram alteradas. Daí que se subdivide o período republicano em períodos, de acordo com as características próprias que cada Constituição deu aos atos normativos infraconstitucionais.

Assim, sob o prisma constitucional, nosso ordenamento jurídico sofreu a seguinte evolução:

Com a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889, tivemos, portanto, um terceiro período de atos normativos, composto basicamente pelos Decretos do Governo Provisório, emanados do Poder Executivo, com força de lei, que se estendeu até 1891, no qual foram editados 1.574 Decretos.

A Constituição Republicana de 1891 inaugura o quarto período, que abrange a denominada República Velha (1891-1930). Os atos normativos federais, durante esse período, foram, basicamente: 168 Leis Ordinárias e 5.845 Decretos do Poder Legislativo.

Ensina Antônio Carlos WOLKMER (2003, p. 112):

“De fato nessa historicidade torna-se mais fácil compreender a dimensão política e, sobretudo social, do Direito Público centrado na doutrina do Constitucionalismo. Efetivamente, o Constitucionalismo brasileiro, quer em sua primeira fase política (representado pelas Constituições de 1824 e 1891), quer em sua etapa social posterior (Constituição de 1934), expressou muito mais os intentos de regulamentação das elites agrárias locais do que propriamente a autenticidade de movimento nascido das

lutas populares por cidadania ou mesmo de avanços alcançados por uma burguesia nacional, constituída no interregno de espaços democráticos. As demais Constituições brasileiras (1937, 1946, 1967 e 1969) representam sempre um Constitucionalismo de base não-democrática (no sentido popular), sem a plenitude da participação do povo, utilizado muito mais como instrumental retórico de uma legalidade individualista, formalista e pragmática”.

O quinto período, que corresponde ao Governo Provisório de Getúlio Vargas, decorrente da Revolução de 1930 e que vai até a promulgação da Constituição Federal de 1934, fruto da Revolução Constitucionalista de 1932, é caracterizado pelo exercício do Poder Legislativo pelo Executivo, que editou um total de 6.061 Decretos, dos quais: 2.519 Decretos (versando sobre matéria própria de lei) e 3.542 Decretos (versando sobre matéria típica de regulamentação executiva).

O sexto período corresponde ao Governo de Getúlio Vargas (1934 a 1937) antes da instauração do Estado Novo. No período, foram editadas, ao todo: 564 Leis Ordinárias (aprovadas pelo Congresso Nacional) e 30 Decretos do Poder Legislativo (editados com força de lei).

O sétimo período é o corresponde ao Estado Novo instaurado por Getúlio Vargas, outorgando a Constituição de 1937 e que vai até 1946, com a queda do ditador gaúcho. A atividade legislativa era exercida pelo Poder Executivo, consubstanciada na edição de 9.900 Decretos-Lei.

O oitavo período, no qual nos encontramos, é o que tem início com a promulgação da Constituição Federal de 1946. A seqüência numérica das leis atualmente em vigor parte desse marco.

Com a Revolução de 1964, foi inicialmente mantida a Constituição de 1946 (Ato Institucional nº 1, de 9/4/64), mas sofrendo alterações, entre as quais aquela introduzida pelo Ato Institucional nº 2, de 27 de outubro de 1965, que fez ressurgir a figura do Decreto-Lei, finalmente sepultada com a Constituição de 1988, que a substituiu pela figura da Medida Provisória.

Com a edição da Constituição Federal de 1988 a sociedade ganha contornos cada vez mais dinâmicos⁹, os conflitos em sociedade igualmente acabam ganhando contornos

⁹ A estratificação social deve ser entendida como o processo ou sistema social em que a população se distribui de forma mais ou menos rígida, em estratos, classes ou castas sociais, que correspondem a

muitas vezes não explicitados na lei. Daí surge à necessidade de um modelo jurídico sensível às mudanças sociais, econômicas e políticas.

Leciona Manuel Gonçalves FERREIRA FILHO (1984, p. 13):

“A multiplicação das leis é fenômeno universal e inegável. Com segurança pode-se dizer que nunca se fizeram tantas leis em tão pouco tempo. No Brasil, por exemplo, durante todo o Império, foram promulgadas cerca de 3.400 leis. Durante a Primeira República, de 1891 a 1930, cerca de 2.500 leis. E de 18 de setembro de 1946 a 9 de abril de 1964, nada menos que 4.300. E de 1964 até hoje mais 7.000 leis. E de 1967 para cá mais de 2.000 Decretos Leis”.

Desta forma, diante ao esgotamento¹⁰ ideológico do modelo dogmático que perdura na formação do jurista brasileiro, uma concepção crítica deverá surgir para promover uma reconstrução do sistema legal herdado pelas gerações.

As normas jurídicas foram difundidas pela classe dominante, que para legitimar seu discurso buscaram esconder dos destinatários do comando normativo o modo real como suas relações sociais foram produzidas e a verdadeira origem das formas sociais de exploração e de dominação política. Este ocultamento da realidade denomina-se ideologia.

O modelo jurídico e normativo brasileiro está impregnado de discursos ideológicos, o que promoveram certamente o esgotamento e a principal causa de ineficiência normativa.

Assim, exige-se do jurista um despertar para transcender a letra fria da própria norma para chegar ao justo¹¹, que é o verdadeiro sentido da existência do Direito.

graus diferentes de poder, riqueza e prestígio. Regra geral, as pesquisas sobre estratificação social se baseiam em índices como a renda, a propriedade, a escolaridade, o prestígio da profissão, a área residencial e a etnia.

¹⁰ As medidas provisórias surgiram com a Carta Magna de 1988, em substituição ao famigerado decreto-lei, cognominado, de forma pejorativa, pelos constituintes de então, de entulho autoritário. As MPs iriam acorrentadas ao sistema parlamentar de governo, concebido para substituir o presidencialismo, como fórmula salvadora dos tantos males de que vem padecendo a República presidencialista brasileira, desde seu nascedouro. Não vingou o parlamentarismo, a não ser por tempo efêmero, como remédio amargo e misto, em momento de crise e desajuste político. Certamente, sua negação se dá por falta de cultura e como herança da Colônia, como sói acontecer com os Estados americanos, co-irmãos, exceção feita ao Canadá. Esse instituto, de origem italiana, incrustado na Constituição Federal, na seção destinada ao processo legislativo, irmana-se aos demais instrumentos legislativos ali consignados, na mesma hierarquia das leis ordinárias. Sem embargo da opinião de alguns eminentes juristas em contrário, não se trata de ato administrativo, como querem alguns, mas sim de ato legislativo editado pelo Presidente da República, revestido excepcionalmente da prerrogativa congressual de fazer lei, sob condição resolutive e com força de lei, em casos de relevância e urgência, para vigorar por prazo determinado, se não forem convertidas em lei pelo Congresso Nacional. Nesta hipótese, deverá este regular as relações jurídicas delas decorrentes. A condição “sine qua non” que permite ao Presidente da República legislar é exatamente a incidência da urgência e relevância da matéria. Urgente é o que deve ser realizado com extrema rapidez, sob risco de não surtir o efeito desejado, iminente ou impendente. Relevante é o que se superpõe, se sobreleva. A relevância deve ser de tal ordem que sua não-realização poderá afetar a ordem pública. Os dois pressupostos entrelaçam-se irremediavelmente, porque iminente e necessária sua concretização.

¹¹ Por justo deve se entender o que é conforme a um direito, aquilo que é exato ou correto, que é conforme a justiça.

A moderna doutrina constitucional ressalta que a utilização de fórmulas obscuras ou criptográficas, motivadas por razões políticas ou de outra ordem, contraria princípios básicos do próprio Estado de Direito, como os da segurança jurídica e os postulados de clareza e de precisão da norma jurídica.

O Estado de Direito busca submeter todas as relações ao regime da lei. É da essência do sistema democrático, por outro lado, que as decisões fundamentais para a vida da sociedade sejam tomadas pelo Poder Legislativo, instituição fundamental do regime democrático representativo.

Assim, vê-se o legislador confrontado com ampla e variada demanda por novas normas. A competência legislativa implica responsabilidade e impõe ao legislador a obrigação de empreender as providências essenciais reclamadas. Compete a ele não só a concretização genérica da vontade constitucional. Cumpre-lhe, igualmente, colmatar as lacunas ou corrigir os defeitos identificados na legislação em vigor. O poder de legislar converte-se, pois, num dever de legislar.

Assinale-se, por outro lado, que as exigências da vida moderna não só impõem ao legislador um dever de agir, mas também lhe cobram uma resposta rápida e eficaz aos problemas que se colocam (dever de agir com a possível presteza e eficácia). É exatamente a formulação apressada (e, não raras vezes, irrefletida) de atos normativos que acaba ocasionando as suas maiores deficiências: a incompletude, a incompatibilidade com a sistemática vigente, incongruência, inconstitucionalidade¹², o arbítrio, o caos, o colapso do sistema normativo e do próprio Estado de Direito.

Nunca é demasiado enfatizar a delicadeza da tarefa confiada ao legislador. A generalidade, a abstração e o efeito vinculante que caracterizam a lei revelam não só a grandeza, mas também a problemática que marcam a atividade legislativa.

A despeito dos cuidados tomados na feitura da lei (os estudos minudentes, os prognósticos realizados com base em levantamentos cuidadosos, etc.), não há como deixar de caracterizar o seu afazer como uma experiência.

¹² Um levantamento na jurisprudência do STF indica que, entre 5 de outubro de 1988 e 27 de maio de 1998, 99 disposições federais e 602 preceitos estaduais tiveram a sua eficácia suspensa, em sede de cautelar. No mesmo período, 174 disposições estaduais e 27 normas federais tiveram a sua inconstitucionalidade definitivamente declarada pelo Supremo Tribunal no âmbito do controle abstrato de normas.

Teoriza Miguel REALE (1999, p.119), sobre a experiência jurídica:

“(...) Não há em suma, experiência jurídica ou direito sem o momento essencial da normatividade, que é o momento em que cada conduta deixa de ser analisada apenas em função do que ela é e representa, para receber a forma e a garantia que lhe cabe no todo social; e só em razão desse fim de coordenação geral de coexistência que o direito cuida dos comportamentos do cientista, do sacerdote, do artista, do político, etc. Essa experiência normativa, enquanto se objetiva em comandos, ou melhor, em diretrizes de conduta, e enquanto, por conseguinte, se ordena e se estrutura segundo um sistema atributivo e coerente de competência, de poderes, de faculdades, obrigações e deveres, constitui o campo próprio de pesquisa do jurista; é o que poderíamos denominar ordenamento jurídico, consoante expressão consagrada, desde que se reconheça a sua complexa e multiforme realidade histórica-cultural”.

Inúmeros fatores podem hoje ser considerados como responsáveis pela crise da lei, ou seja, pela insegurança jurídica que brota da multiplicidade e da fragilidade do ordenamento jurídico vigente, que contém muitas normas conflitantes entre si, algumas se sobrepondo ou se anulando, outras, disciplinam fatos irrelevantes e ultrapassados ou, o pior, atentando contra a própria ordem natural das coisas.

Os riscos envolvidos no afazer legislativo exigem peculiar cautela de todos aqueles que se ocupam do difícil processo de elaboração normativa. Eles estão obrigados a colher variada gama de informações sobre a matéria que deve ser regulada, pesquisa esta que não pode ficar limitada a aspectos estritamente jurídicos. É certo que se faz mister realizar minuciosa investigação. Imprescindível revela-se, igualmente, a análise da repercussão econômica, social e política do ato legislativo.

Assim, atualmente são múltiplas e de diversa natureza os fatores suscetíveis de influir no grau de segurança do ordenamento jurídico. Sem prejuízo do reconhecimento de notáveis progressos obtidos com o direito moderno na realização da segurança, muitas ameaças pairam sobre esse valor jurídico, chegando a anunciarem vozes autorizadas uma grave crise do direito.

Entre os aspectos mais significativos da crise da segurança jurídica, podemos mencionar a complexidade crescente do sistema das fontes do direito, especialmente a ausência e multiplicidade destas, a crise da codificação, a precipitação do legislador e os graves defeitos da técnica legislativa, que provocam obscuridades, lacunas e contradições freqüentes no sistema normativo.

A excessiva utilização da atividade regulamentadora e, ao mesmo tempo, exagerada fluidez programática das Constituições comprometem o valor de garantia da segurança jurídica. Argumenta Mário Bigotte CHORÃO (1998, p. 116 e 117) sobre as causas da insegurança jurídica:

“As conseqüentes e permanentes dificuldades de articulação entre a legislação constitucional e legislação ordinária, de controle da constitucionalidade e de interpretação das leis em conformidade com a Constituição; a instabilidade de ordenamento, decorrente de alterações constantes e profundas da lei, juntamente com a falha de funcionamento dos princípios gerais do direito como factor de estabilização; o abuso da aplicação retroativa das normas, inclusive em domínios em que ela é especialmente contra-indicada; a morosidade, contraditoriedade e subjectivismo da prática jurisprudencial; a carência de adequadas soluções metodológicas e hermenêuticas, senão, por vezes, uma situação de verdadeiro caos e arbítrio metodológico e interpretativo; a instrumentalização política e clássista do direito por parte da magistratura; no campo administrativo, o alargamento da discricionariedade e a quebra da legalidade, a pretexto da interpretação da lei; a falta de meios eficazes de informação legislativa, jurisprudencial e doutrinal.”

Estas graves ameaças sobre a segurança acarretam o descrédito da lei e da ordem jurídica, abalam profundamente a sociedade e são causas de angústia entre os indivíduos. Perdido o sentido da justiça e da sua fundamentação na natureza das coisas, o direito, fica exposto aos caprichos mais aberrantes e às mais despóticas arbitrariedades do Poder.

O excesso normativo gera a inoperância por falta de conhecimento e pela banalização da autoridade normativa, o que gera a ineficácia da ordem jurídica.

Discorda-se, que a segurança se identifique apenas com a noção da existência de uma ordem jurídica, com conhecimento do que este proibido ou permitido, com o saber a que se deve obedecer. Exige, além de um sistema de legalidade, um sistema de legitimidade, pelo qual o Direito objetivo consagre os valores julgados imprescindíveis no nível social alcançado pelo homem e considerado por ele como conquista histórica irreversível; a segurança não é só um fato, é também, sobretudo, um valor.

Antonio-Enrique PÉREZ NUÑO (1991, p. 23 a 27) enumera vários aspectos e exigências para satisfazer a garantia da segurança jurídica. Argumenta que será necessário uma corrección estrutural, ou seja, as normas jurídicas devem estar positivadas e serem publicadas para o conhecimento de seus destinatários. Além dessa exigência, também será

necessário que as normas sejam compreensíveis, evitando expressões ambíguas, equívocas e obscuras.

Desta forma, deve-se evitar o abuso a conceitos vagos e indeterminados. A existência de lacunas ou vazios normativos serão corrigidos ou integrados através de elementos descritos previamente, tais como a admissão da interpretação extensiva, analogia, costumes, princípios gerais e a própria equidade.

No sistema brasileiro quando o sistema normativo apresenta-se falho ou lacunoso caberá primeiramente ao magistrado a tarefa de integrá-lo, conforme estabelece o artigo 4º da Lei de Introdução ao Código Civil.

Importante destacar, que as normas jurídicas são criadas para regularem a vida social, atingindo apenas os atos praticados na constância de sua vigência. O princípio da irretroatividade da lei consiste na impossibilidade de um novo Direito atuar sobre fatos passados e julgados. A anterioridade da lei ao fato é preceito fundante da segurança jurídica. Tal premissa visa cumprir o caráter de irretroatividade das normas¹³, possibilitando estabilidade nas relações jurídicas firmadas. É conhecida a frase de Walker: **“leis retroativas somente tiranos a fazem e só escravos se lhes submetem”**.

O respeito ao ordenamento jurídico promove a dimensão funcional da segurança, o que acarreta a eficácia da ordem normativa. Convém advertir que a crise de legitimidade que

¹³ Em uma longa sessão, que terminou por volta das 20h20 desta quarta-feira (13/4/2005), os ministros do Supremo Tribunal Federal (STF) consideraram constitucional o Conselho Nacional de Justiça, instituído pela reforma do Judiciário (Emenda Constitucional nº 45/04). Por maioria de sete votos, o plenário declarou improcedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 3367 ajuizada pela Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), que contestava a criação do conselho, como órgão independente para fiscalizar e propor políticas públicas para o Poder Judiciário. O relator da matéria, ministro Cezar Peluso, votou pela improcedência total da ADI. Em seu voto, rebateu um a um os argumentos da AMB, que alegava na ação ofensa aos princípios constitucionais da separação dos Poderes e violação do Pacto Federativo. O ministro Marco Aurélio votou pela procedência da ADI, ou seja, pela inconstitucionalidade de todo o artigo 103-b. "Cumprir zelar pela autonomia do Judiciário", disse o ministro. Segundo ele, "não podemos ser ingênuos de acreditar que a atividade a ser desenvolvida pelo Conselho Nacional de Justiça não repercutirá no ofício julgante, que é exercido por homens, e circunstâncias externas acabam por repercutir na formalização de decisões". **Apesar do Supremo Tribunal Federal entender que o Conselho Nacional de Justiça, instituído pela Emenda Constitucional nº 45/04, tem como um de seus objetivos rever os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há pelo menos um ano; tal preceito apenas terá incidência para questões futuras, não podendo retroagir para abertura de processos disciplinares julgados antes da edição da referida emenda. Isto se deve a aplicação prática do princípio da segurança jurídica, especialmente da impossibilidade da retroatividade da norma jurídica em apreço.** (Art. 103-B. O Conselho Nacional de Justiça compõe-se de quinze membros com mais de trinta e cinco e menos de sessenta e seis anos de idade, com mandato de dois anos, admitida uma recondução, sendo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 45, de 2004). § 4º Compete ao Conselho o controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário e do cumprimento dos deveres funcionais dos juízes, cabendo-lhe, além de outras atribuições que lhe forem conferidas pelo Estatuto da Magistratura: (...) V - **rever, de ofício ou mediante provocação, os processos disciplinares de juízes e membros de tribunais julgados há menos de um ano).**

assombra o Estado de Direito tem relação com sua incapacidade para responder adequadamente a demandas sociais.

É certo que a lei exerce um papel deveras relevante na ordem jurídica do Estado de Direito. Assinale-se, porém, que os espaços não ocupados pelo legislador não são dominados pelo caos ou pelo arbítrio.

Embora a competência para editar normas, no tocante à matéria, quase não conheça limites (universalidade da atividade legislativa), a atividade legislativa é, e deve continuar sendo, uma atividade subsidiária. Significa dizer que o exercício da atividade legislativa está submetida ao princípio da necessidade, isto é, que a promulgação de leis supérfluas configuram abuso do poder de legislar.

É que a presunção de liberdade, que lastreia o Estado de Direito democrático, pressupõe um regime legal mínimo, que não reduza ou restrinja, imotivada ou desnecessariamente, a liberdade de ação no âmbito social.

A atividade legislativa há de ser exercida em conformidade com as normas constitucionais (CF, art. 1º, parágrafo único, e art. 5º). Da mesma forma, o poder regulamentar (CF, art. 84, IV) deve ser exercido dentro dos limites estabelecidos pela lei. Isso significa que a ordem jurídica não tolera contradições, ainda que situadas em planos diversos.

Nem sempre se logra observar esses limites normativos com o necessário rigor. Fatores políticos, razões econômico-financeiras ou de outra índole acabam prevalecendo no processo legislativo, dando azo à aprovação de leis manifestamente inconstitucionais ou de regulamentos flagrantemente ilegais¹⁴.

A Constituição de 1988 ampliou as possibilidades de se questionar a constitucionalidade¹⁵ das leis e dos atos normativos do Poder Público. O constituinte preservou

¹⁴ A título exemplificativo temos a Medida Provisória 237/05, de 27/01/2005, que, com efeito retroativo, alterou o artigo 8º, da Medida Provisória de números 2.185-35, de 24/08/2001, excluindo da proibição seu inciso II – que veda ao município contrair novas dívidas, se a dívida financeira total for superior à respectiva receita líquida real. Assim, como sustenta Cid Heráclito de Queiroz, no Jornal de Domingo 03/04/2005, A2, Espaço Aberto, (...) **Todavia, essa medida provisória não poderia retroagir, para alterar uma medida provisória originariamente editada antes da Lei de Responsabilidade Fiscal, mas que não poderia ser expedida depois da entrada em vigor desta, por contrariar o seu artigo 35. Também não poderia retroagir para atingir o ato jurídico perfeito.** Assim, a medida provisória edita em 2005, pelo chefe do poder executivo, altera situação consolidada, retroagindo para beneficiar a gestão da ex-prefeita Marta Suplicy, que, supostamente, promoveu gastos excessivos no comando do executivo paulista. Tal ato afronta o princípio de garantia da segurança jurídica. Ademais, no campo do Direito Público, o administrador está vinculado a estrita legalidade, pois gerencia patrimônio e verbas que não lhe pertence.

¹⁵ Assinale-se, ainda, que, tal como a Constituição de 1967/69 (art. 119, I, "p"), a Constituição de 1988 (art. 102, I, "p") outorgou ao Supremo Tribunal Federal a competência para conceder medida cautelar nas

íntegro o sistema de controle incidental de normas, permitindo que qualquer Juiz ou Tribunal afaste a aplicação da lei inconstitucional no caso concreto. A par desse amplo sistema de controle de constitucionalidade difuso, houve por bem o constituinte ampliar¹⁶, de forma significativa, o chamado controle abstrato de normas (ação direta de inconstitucionalidade), que, no modelo anteriormente consagrado, somente podia ser instaurado pelo Procurador-Geral da República.

Tudo isso eleva o controle de constitucionalidade à condição de elemento fundamental da teoria da legislação e da técnica legislativa. Todos os órgãos encarregados de tarefa legiferante devem ater-se, detidamente, no exame da constitucionalidade da proposta formulada sob pena de verem frustrados significativos esforços de formulação ou reformulação legislativa.

Isso significa que as pessoas encarregadas da elaboração legislativa deverão ter sempre presente a existência de um órgão de controle, de um Tribunal que dispõe de competência não só para decretar a invalidade de eventual decisão legislativa, mas também para suspender, cautelarmente, a eficácia de qualquer providência adotada.

A multiplicidade de normas jurídicas é fruto do poder que o governante detém, em razão das novas concepções sobre a missão do Estado. A lei é hoje onipresente. Não há campo de atividade, nem setor da vida humana onde não esteja o governo a ditar regras. Em vez de esperar a maturação dos costumes e regras sociais para submeter o anseio social ao procedimento legislativo, o legislador edita-a para, na prática, extrair a lição sobre seus defeitos ou inconveniências. Daí decorre que quanto mais numerosas são as leis, tanto maior número do outras exigem para completá-las, explicá-las, remendá-las, consertá-las.

O legislador produz a norma jurídica às pressas para atender a contingência de momento, trazem essas leis o estigma da leviandade. A mudança incessante das leis repercute sobre todas as relações sociais e afeta todas as existências individuais.

ações diretas de inconstitucionalidade. Assim, o Tribunal poderá suspender, liminarmente, a execução do ato normativo, se considerar presentes os pressupostos relativos à plausibilidade jurídica da arguição (*fumus boni juris*) e à possibilidade de que a aplicação da lei venha acarretar danos irreparáveis ou de difícil reparação (*periculum in mora*).

¹⁶ Nos termos da Constituição de 1988, podem propor a ação direta de inconstitucionalidade os seguintes órgãos ou autoridades: a) Presidente da República; b) Mesa do Senado Federal; c) Mesa da Câmara dos Deputados; d) Mesa de Assembléia Legislativa; e) Governador de Estado; f) Procurador-Geral da República; g) Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil; h) Partido político com representação no Congresso Nacional; i) Confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional.

Segundo José Afonso da SILVA (1994, p. 378) **a segurança jurídica está ligada à necessidade de se assegurar estabilidade dos direitos subjetivos aos jurisdicionados.**

Diante aos argumentos apresentados, podemos afirmar que estamos envolvidos em um “cinturão” de insegurança jurídica, promovida pela desordem no sistema normativo, comprometendo a expectativa de justiça almejada pela sociedade.

Ademais, podemos também citar como fatores de desestabilização do ordenamento jurídico o excesso de leis, a crise de eficácia, o descomprometimento com os valores constitucionais, o descrédito social na normatização como fator de promoção de paz social, a ausência de legitimidade das normas jurídicas, a crise ética que impera entre os mandatários populares, a afronta aos princípios e garantias constitucionais, as mazelas e os descasos dos legisladores para com o detentor do poder, o descompasso entre os motivos reais que levaram a criação de uma norma.

A Codificação surgiu para dar segurança jurídica, pois através dela o cidadão saberia se o seu comportamento é ou não conforme a lei, cabendo aos juízes sua aplicação. Entretanto, em nosso país podemos afirmar que a pretensa segurança jurídica não vem sendo atingida, pois o legislador frio e distante edita leis, conforme interesses políticos, em grande quantidade e pouca qualidade. Através dos costumes o povo parece mais capaz para dizer o direito.

Referências bibliográficas

CHORÃO, Mário Bigotte. **Introdução ao direito.** Coimbra: Livraria Almedina, 1998, v. I.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Aspectos do direito constitucional contemporâneo.** São Paulo: Saraiva, 2003.

_____. **Curso de direito constitucional.** 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1992.

HESPANHA, Antonio Manuel. **Historia das instituições.** Coimbra: Almedina, 1982.

CRISTIANI, Cláudio Valentin. O direito do Brasil colonial. In: WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Fundamentos de história do direito.** Belo Horizonte: Del Rey, 2003, p. 331-347.

LUÑO, Antonio-Enrique Pérez, et al. **Los Derechos Humanos.** Sevilha: Universidad de Sevilha, 1979.

MARTIN JÚNIOR, José Isidoro. **História do Direito Nacional.** 3 ed. Brasília : Departamento da Imprensa Nacional, 1979.

MORAES, Alexandre de. **Constituição do Brasil interpretada e legislação constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

_____ **Direito constitucional**. 11. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

REALE, Miguel. **Horizontes do direito e da história**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

_____ **Lições preliminares de direito**. 27. ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 11. ed. São Paulo: Malheiros, 1996.

WEHLING, Arno. Despotismo Ilustrado e Uniformização Legislativa; o Direito Comum nos Períodos Pombalino e Pós-Pombalino. **Revista Ciências Humanas**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 1, p. 143-159, jun. 1997.

WOLKMER, Antonio Carlos (org.). **Fundamentos de história do direito**. 2. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.