

# A INFLAÇÃO LEGISLATIVA NO CONTEXTO BRASILEIRO

*LEGISLATIVE INFLATION IN THE BRAZILIAN CONTEXT*

*Clayton Ribeiro de Souza*

*Pós-graduado em Direito Público pela UnB*

SUMÁRIO: Introdução; 1 A Inflação Legislativa; 2 O papel da Lei em face das Concepções de Estado; 3 A Inflação Legislativa e o Sistema Jurídico no Brasil; 4 Fatores que aceleram a Produção Legislativa e suas Consequências; 5 Formas de Amenizar os efeitos Negativos da Inflação Legislativa; 6 Conclusão. Referências.

**RESUMO:** A inflação legislativa no âmbito brasileiro é fenômeno com algumas décadas de existência. Em que pese isso, a produção legislativa parece ainda se encontrar em expansão acelerada, conforme se depreende da comparação dos dados estatísticos colhidos na década de 1960 com os obtidos na atualidade (2007). É possível que a compreensão do fenômeno passe necessariamente pela conscientização de que, antes de ser causa (a expansão de cursos de direito no Brasil tem na inflação legislativa uma das possíveis causas), a inflação legislativa é consequência (por exemplo, o uso sem critério de medidas provisórias). A fim de contribuir com o debate sobre a inflação legislativa, o presente artigo discute o fenômeno sob suas diversas facetas, apontando alguns fatores e consequências envolvidos nesta temática, que permitem uma melhor apreensão da sua consideração pelos cidadãos brasileiros.

**PALAVRAS-CHAVE:** Inflação Legislativa; Estado Democrático de Direito. Positivismo. Processo Legislativo; Ordenamento Jurídico; Legislador; Poder Executivo.

**ABSTRACT:** Legislative inflation in Brazil is a phenomenon with a few decades of existence. In spite of this, the legislative production seems still booming, as it can be seen from the comparison of statistics collected in the 1960 with those obtained at the present time (2007). It is possible that the understanding of the phenomenon passes necessarily by the awareness that, before being involved (the expansion of law courses in Brazil has on legislative inflation one of possible causes), legislative inflation is a result (for example, using no criterion of provisional measures). In order to contribute to the debate on the legislative inflation, this article discusses the phenomenon in its various facets, pointing a few factors and consequences involved in this subject, which allow a better apprehension of their consideration by the Brazilians.

**KEYWORDS:** Legislative Inflation. Democratic State of law. Positivism. Legislative process. The legal system. Legislator. Executive Power

## INTRODUÇÃO

O presente trabalho discutirá o fenômeno da inflação legislativa na realidade jurídica brasileira. A partir de uma analogia ao processo inflacionário que persistiu na economia brasileira durante muitas décadas, é possível que os cidadãos brasileiros tenham uma idéia básica do que seja a inflação legislativa. No entanto, tal senso comum pode inviabilizar um debate mais profícuo sobre o tema, contribuindo, dessa maneira, para a perpetuação da inflação legislativa enquanto um problema de difícil solução.

Analisa-se, num primeiro momento, a partir de alguns dados estatísticos que serão mencionados neste trabalho, a escalada da produção legislativa brasileira, que se encontra em franca aceleração. Ressaltar-se-á, em seguida, que a questão não é recente, pois já é perceptível há algumas décadas.

Na seqüência, investigam-se possíveis causas da inflação legislativa. Para tanto, será necessário discutir a lei em face das alterações pelas quais o Estado passou e ainda vem passando, sobretudo no que tange aos seus aspectos políticos e jurídicos. Investigam-se, ainda, questões como o aumento da complexidade social, a incapacidade do Poder Legislativo para criar leis de forma célere e precisa, e o crescimento das atribuições legislativas do Poder Executivo. Busca-se, por fim, esclarecer em que medidas tais fatores demandariam a elaboração de leis em quantidades cada vez maiores.

Outrossim, serão destacadas algumas conseqüências negativas que se originam de uma produção legislativa sem controle, tais como: o aumento do número de cursos de Direito e o descumprimento das normas editadas.

Por fim, serão apresentados alguns fatores responsáveis pela mitigação dos efeitos negativos da inflação legislativa. Destarte, busca-se desmistificar o fenômeno em questão, para ressaltar que, pelo menos em certa medida, a inflação legislativa decorre das próprias necessidades da sociedade contemporânea por novas leis que regulem as demandas sociais, que surgem e se modificam em ritmo cada vez mais rápido.

### 1 A INFLAÇÃO LEGISLATIVA

O crescimento acelerado de leis editadas é uma realidade conhecida há décadas, tanto que a doutrina há muito cunhou expressões

para denominar o fenômeno. Juary C. Silva<sup>1</sup> aponta Carnelutti como o primeiro a utilizar a expressão *inflação legislativa* para se referir à produção em massa de leis, também chamada por ele de “hipertrofia da lei”<sup>2</sup>. Biondi concebia a produção desenfreada de leis como uma patologia, denominada por ele de “elefantíase legislativa”<sup>3</sup>.

Segundo Carnelutti, a inflação legislativa parece decorrer de um certo fascínio que a sociedade moderna tem pelas leis<sup>4</sup>, não percebendo que à medida que “cresce o número das leis jurídicas, diminui a possibilidade de sua formação cuidadosa e equilibrada”<sup>5</sup>.

Victor Nunes Leal<sup>6</sup>, em artigo publicado em 1960, afirmava que o Brasil passou a ter lugar de destaque entre os países mais fecundos na elaboração de leis. Tal fato não seria uma surpresa, pois “o Brasil não poderia ficar impérvio a essa tendência universal”<sup>7</sup>. Reforçando sua opinião, Juary C. Silva cita estudo realizado em 1961 pelo Professor Alcino Salazar, enquanto membro do Conselho Federal da OAB. Ao fazer levantamento estatístico da legislação brasileira até dezembro de 1960, Salazar apontou a “cifra aproximada de 100.000 (cem mil) leis, decretos-leis e decretos, sem contar a legislação do tempo do Império e os decretos legislativos.”<sup>8</sup> Essa massa legislativa, segundo Salazar, distribuía-se da seguinte forma:

a) decretos de 1931 a 1934	5.000
b) leis de 1935 a 1937	583
c) decretos-leis de 1937 a 1946	10.000
d) leis de 1946 a 1960	3.865
e) decretos de 1935 a 1960	50.000
f) leis anteriores a 1930	6.000

1 SILVA, Juary C. Considerações em torno da inflação legislativa. p. 77. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro, p. 76-92, 1968.

2 CARNELUTTI, Francesco. *A Morte do direito*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder, 2003. p. 9.

3 BIONDI, Biondo. *Arte y ciência Del derecho*, Madrid: Ariel, 1953, p. 139 e 177, *apud* SILVA, Juary C. Considerações em torno da inflação legislativa. p. 77. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro, 1968, p. 76-92.

4 CARNELUTTI, op. cit. p.10.

5 *Ibidem*, p. 11.

6 LEAL, Victor Nunes. Técnica legislativa. p. 8. In: *Problemas de Direito Público e Outros Problemas*, Brasília, v. I, p. 7-32, 1997.

7 SILVA, Juary C. op. cit. p.77.

8 Diário da justiça, 13 de maio de 1961, p. 6037-6040 *apud* SILVA, Juary C. op. cit. p. 77.

g) decretos anteriores a 1930 2.000<sup>9</sup>

Passadas quase cinco décadas do referido estudo, a situação pouco se alterou em termos de uma solução adequada ao problema. Na realidade, pode-se afirmar que a inflação legislativa intensificou-se, e isso se deu de tal forma que os números acima apontados parecem relativamente tímidos ante a atual produção legislativa brasileira.

De acordo com estudo realizado por Gilberto Luiz do Amaral, João Eloi Olenike, Fernando Steinbruch e Letícia M. F do Amaral Viggiano, denominado *Quantidade de normas Editadas no Brasil - 19 anos da Constituição Federal*, entre a data da promulgação da Constituição da República de 1988 e o dia 05 de outubro de 2007, ou seja, exatos 19 anos, “foram editadas 3.628.013 (três milhões, seiscentos e vinte e oito mil e treze) normas jurídicas”<sup>10</sup> aplicáveis em todos os campos da sociedade brasileira. Ainda de acordo com os autores, “são 523 (quinhentos e vinte e três) normas por dia”.<sup>11</sup>

Conclui-se que os números da produção legislativa entre o final do século XX e o início deste século XXI superaram em muito aqueles apontados por Alcino Salazar, ou seja, o fenômeno da inflação legislativa não está estabilizado, mas em acelerada expansão.

Talvez por isso a discussão sobre o tema tenha atravessado a fronteira da discussão estritamente jurídica para repercutir em amplos debates sociais. O jornal O Estado de São Paulo, em editorial publicado em 20 de abril de 2002, teceu diversas considerações sobre o fenômeno, inclusive apontando outro levantamento sobre o quantitativo de normas existentes e concluindo, ao final, pela impossibilidade das leis serem conhecidas em sua totalidade, até mesmo por aqueles que têm nelas uma de suas ferramentas de trabalho:

Matéria de nossa edição de domingo passado - de autoria de Lourival Sant'Anna -, com base em dados do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário e em depoimentos de juristas, nos fornece a precisa e espantosa dimensão dessa hipertrofia do

9 Diário da justiça, 13 de maio de 1961, pp. 6037-6040 *apud* SILVA, Juary C. Considerações em torno da inflação legislativa. p. 77. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro, 1968, p. 76-92.

10 AMARAL, Gilberto Luiz do; OLENIKE, João Elói; STEINBRUCH, Fernando; et al. Quantidade de normas editadas no brasil - 19 anos da constituição federal. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2007. Disponível em: <[http://www.ibpt.com.br/arquivos/estudos/QUANTIDADE\\_DE\\_NORMAS\\_-\\_19\\_ANOS\\_DA\\_CF\\_1988.pdf](http://www.ibpt.com.br/arquivos/estudos/QUANTIDADE_DE_NORMAS_-_19_ANOS_DA_CF_1988.pdf)>. Acesso em: 27 de out. 2007.

11 Idem.

ordenamento jurídico brasileiro, para a qual pode concorrer um complexo de causas, que vão do patrimonialismo colonial ao corporativismo, da inadequação das leis ao momento histórico em que são criadas ao puro efeito da demagogia populista, do rigor nominal das sanções e penas à plena sensação de impunidade. Para se ter uma idéia de nossa produção alucinada de regras legais, tomemos por base apenas o período iniciado com a promulgação da Constituição, em 5 de outubro de 1988. Temos então, na legislação federal: 41 emendas constitucionais (por coincidência, 41 é o número médio diário das normas legais criadas no País), 55 leis complementares, 2.738 leis ordinárias, 6.144 Medidas Provisórias, 7.181 decretos e 78.422 normas complementares (que compreendem portarias, instruções, atos normativos, ordens de serviços, pareceres normativos, etc.). Na legislação estadual temos 1.727 leis ordinárias, 3.148 decretos e 102.365 normas complementares. E nas municipais temos 77.336 leis ordinárias, 116.004 decretos e 1.392.048 normas complementares. Indaguemos agora: Como é possível, no Brasil, adotar-se o princípio jurídico, segundo o qual a falta de conhecimento da lei não desobriga ao seu cumprimento? A resposta dá o jurista e filósofo Miguel Reale, quando afirma: "É uma ficção jurídica dizer que não se pode alegar inocência por desconhecimento da lei." E acrescenta: "O mais grave é que não é de conhecimento nem dos que deveriam conhecê-la, como os governantes e os governados mais esclarecidos, incluindo os juízes e advogados"<sup>12</sup>.

Ante tão elevado número de dispositivos legais existentes, parece difícil precisar exatamente quantas e quais são as leis que de fato vigoram atualmente no Brasil. Não bastasse isto, há também o caso de normas que sob o aspecto formal não passam de diplomas infralegais, mas cujos conteúdos materiais são próprios de leis, *verbi gratia*, a Instrução Normativa STN nº 01/97 (que regula o instituto do convênio no âmbito da Administração Federal). De igual maneira, há diplomas normativos que formalmente são leis, mas que em relação aos conteúdos materiais são atos administrativos de efeitos concretos. Sobre esta questão, Juary C. Silva defende que:

[...] a preocupação fundamental de quem se dispusesse a recensear a legislação brasileira deveria ser a de não computar senão os atos propriamente normativos, com exclusão das leis e decretos que se cingem a determinar situações jurídicas individuais ou a

12 A FÚRIA legiferante. *Estado de São Paulo*, 20 abr. 2002. p. A3.

dar providências de caráter material, sem implicar em qualquer modificação do ordenamento jurídico.<sup>13</sup>

Entrementes, a inflação legislativa não tem origem apenas no descontrole do Poder Legislativo ao elaborar leis. A culpa por tal situação também pode ser repartida entre o Poder Judiciário (em menor extensão) e o Poder Executivo.

Aliás, ante os diversos exemplos de governantes que recorreram à produção sistemática de leis como elemento importante em suas administrações, é provável que o Poder Executivo seja o principal responsável por essa situação. No caso brasileiro, atualmente, a medida provisória se constitui no principal mecanismo de criação legislativa, assumindo papel que já coube aos decretos-leis no passado.

Neste contexto, constitui importante estímulo à elaboração de leis o fato de que muitos destes diplomas normativos são editados para assumirem verdadeira *função simbólica*<sup>14</sup>, onde o caráter político-ideológico prevalece em relação ao normativo-jurídico.

Assim, segundo Marcelo Neves, o legislador passa a elaborar cada vez mais diplomas legais com o objetivo de satisfazer as expectativas dos cidadãos, prevalecendo os anseios políticos em detrimento das exigências e limitações jurídicas. Destarte, em muitos casos, tais leis são elaboradas sem possuírem a mínima condição de efetividade<sup>15</sup>, o que leva à necessidade de serem editados outros diplomas legais. A consequência óbvia disso é a aceleração da inflação legislativa.

## 2 O PAPEL DA LEI ANTE A CONSTITUIÇÃO E O DESENVOLVIMENTO DO ESTADO BRASILEIRO

Para melhor compreender o porquê da inflação legislativa e quais os motivos que levam a sua aceleração, faz-se necessário analisar não só a lei em face da constituição vigente, como também a influência exercida pelas alterações pelo qual o estado brasileiro passa.

Para Gustavo Cunha dos Prazeres as leis caracterizam-se, sob a perspectiva positivista, por refutarem a inserção de questões de natureza

---

13 SILVA, op. cit. p. 78.

14 NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994. p. 23.

15 Ibidem. p. 37.

moral, filosófica e epistemológica no discurso jurídico propriamente dito. Assim, a decisão acerca do “conteúdo das leis, por exemplo, não poderia ser controlada, senão sob uma perspectiva meramente formal ou instrumental”<sup>16</sup>.

Por conta disso, entende o referido doutrinador que o modelo positivista peca exatamente pelo relativismo com que trata as questões axiológicas, sobretudo “quando do procedimento legiferante”<sup>17</sup>. Desse modo, a ausência de parâmetros e paradigmas mais precisos abre a possibilidade para que as leis se validem tão-somente pela adequação formal em relação ao ordenamento jurídico. Assim, no que pertine ao conteúdo material, este somente é legitimado se a lei for formalmente adequada.

Esse tipo de perspectiva, inclusive, permitiu a criação de um Estado Nazista na Alemanha, que por se adequar à concepção de um Estado de Direito apenas reduzido ao formalismo legal, acabou por afastar maiores questionamentos sobre o conteúdo legal dos atos praticados. Nas palavras de Carl Schmidt, ao caracterizar tal modelo:

Um Estado legiferante é um Estado regido por normatizações com conteúdo mensurável e determinável, caracterizadas como impessoais e, por esse motivo, gerais, bem como predeterminadas e, conseqüentemente, concebidas, visando a uma duração permanente. Em tal Estado, a lei e aplicação da lei, legislador e aplicação da lei existem separados entre si. São as ‘leis que regem’, e não os indivíduos, as autoridades ou as instâncias superiores. Dito de uma maneira mais clara: as leis não regem, elas vigem apenas como normas [...]. Quem exerce poder e domínio, age ‘com base em uma lei’ ou ‘em nome da lei’. Apenas faz valer, com legitimidade, uma norma vigente.

[...] O Estado é a lei, a lei é o Estado. Deve-se obediência exclusivamente à lei, apenas perante ela [...]. Existe apenas legalidade, e não autoridade ou ordem de cima para baixo.<sup>18</sup>

16 PRAZERES, Gustavo Cunha. *Teoria da legislação no pensamento de Habermas*. Ragusa: Diritto & Diritti - il Portale Giuridico italiano. p. 4. Disponível em: <<http://www.diritto.it/archivio/1/25375.pdf>>. Acesso em: 16.jul. 2008.

17 Ibidem

18 SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007. p. 2-19.

Assim, as leis, a despeito do seu caráter geral<sup>19</sup> e abstrato, e ao seu próprio conteúdo inicialmente indeterminado, regulariam a sociedade de maneira homogênea, sem consideração das peculiaridades e diversidade dos casos concretos vivenciados. Já o legislador<sup>20</sup>, quase como um senhor absoluto, não encontraria obstáculos que não fossem os estabelecidos por si mesmo ou por outras leis. Por conseguinte, o direito vigente não passaria de um sistema de enunciados jurídicos sem lacunas, de maneira que não haveria possibilidade para surgirem questões jurídicas que o texto da lei não trouxesse solução pronta e expressa.

Tal concepção jurídica há muito perdeu sua prevalência. Entrementes, ainda hoje é perceptível a influência positivista na sociedade. A tal ponto que, de acordo com Müller, para parcela da população a idéia de que “a norma e o texto da norma são uma só coisa ainda está amplamente difundida”<sup>21</sup>.

Em que pese o resquício acima apontado por Müller, a verdade é que no Estado contemporâneo a idéia que se tem sobre as leis alterou-se substancialmente, de modo que é bem diferente daquela existente no Estado sob o signo do positivismo legal. A lei passa a ser vista como um plano de ação cujo escopo é a modificação da ordem social existente e/ou também para resolver problemas concretos. Nesse contexto, ensina Dobrowolski, a lei “exprime uma vontade construtiva, adequada à razão instrumental do nosso tempo, que busca os meios para resolver problemas específicos”<sup>22</sup>.

Para Habermas<sup>23</sup>, a concepção positivista da lei cumpriu a contento seu papel enquanto se exigia do Estado uma atuação mais limitada. Porém, com o surgimento do Estado Social e a necessidade de realização de tarefas de estruturação e de regulação política amplas, a lei, em sua forma clássica, tornou-se insuficiente para regular as atividades sociais e desempenhadas pelos Poderes Executivo, Judiciário e Legislativo.

19 RANGEL, Paulo Castro. *Estado fraco, tribunais fortes: de novo as questões de legitimidade e função*. p. 88. *Revista Julgar*, Lisboa, n. 3, p. 87-95, set-dez 2007.

20 MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2005. p. 24.

21 *Ibidem*. p. 26.

22 DOBROWOLSKI, Sílvio. A inflação legislativa e a jurisdição constitucional. p. 253. *Revista da ESMESC*, Santa Catarina, ano 5, v. 6, p. 253-267, maio 1999.

23 HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. v. II. 2. ed. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 174.

Com o Estado Social, ainda de acordo com Habermas, o elenco de formas do “direito foi ampliado através de leis relativas a medidas, leis experimentais de caráter temporário e leis de regulação, de prognóstico inseguro”<sup>24</sup>. Outrossim, verificou-se a inserção de cláusulas gerais, referências em branco e “conceitos jurídicos indeterminados”<sup>25</sup>.

No entanto, de fato, é com o Estado Democrático de Direito, fundado no respeito aos direitos humanos positivados sob a forma de direitos fundamentais<sup>26</sup>, que se tem superado a visão clássica da lei como “expressão da vontade ilimitada dos cidadãos reunidos”<sup>27</sup>. Ante tal realidade, ao intérprete não basta apenas entender qual o comando transcrito na lei, é necessário que se extraia dele a interpretação que melhor se compatibilize com a Constituição.

Depreende-se dos comentários acima que o advento e desenvolvimento do Estado Democrático de Direito demanda a mudança da compreensão que se tinha sobre o papel da Lei, da Constituição, da Sociedade e do próprio Estado. A lei deixou de ser vista como algo pronto e acabado, cuja aplicação se dava sem grandes discussões ou adaptações, num raciocínio exclusivamente silogístico, passando a dever ser entendida para além da sua literalidade. Enfim, não há necessariamente identidade<sup>28</sup> entre o texto da lei e a norma em si.

Nesse contexto, a Constituição, como lei fundamental, sob a qual é estabelecido o ordenamento político e jurídico do Estado, fixa não apenas os procedimentos necessários à elaboração das leis, mas também os conteúdos e limites que servirão de parâmetros para o processo legislativo. Assim, não basta apenas o respeito à forma para legitimar um diploma legal, é imprescindível que ele seja compatível em todos os aspectos com o que a constituição do Estado define como necessário e aceitável para a sociedade que regula. Portanto, a constitucionalidade de uma lei é verificada não apenas formalmente, mas sob o aspecto material. Forma e conteúdo se mostram como questões complementares para o Direito.

---

24 HABERMAS, op. cit.

25 Ibidem. p. 174

26 Ibidem. p. 153

27 HABERMAS, Jürgen. *Era das transições*. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003. p. 153.

28 MÜLLER, op. cit., p. 38.

Insta salientar que o caráter democrático de um Estado não se caracteriza tão-somente pela mera obediência às normas presentes na Constituição. Para que um Estado seja verdadeiramente democrático, outros fatores são igualmente importantes como, por exemplo: a participação efetiva da sociedade na elaboração e alteração da Constituição e das leis, mesmo que de maneira indireta.

Uma lei elaborada com participação efetiva da população pode refletir com maior precisão o desejo coletivo, o que conferiria ao referido diploma normativo maior legitimidade, assim como possibilitaria uma maior estabilidade ao ordenamento jurídico.

Na Constituição de 1988, no que se refere às leis, a participação popular está presente, entre outras: (a) na iniciativa popular com a apresentação de projetos de leis (art. 61, § 2º); (b) na cobrança judicial para a edição de leis, de maneira a tornar viável o exercício dos direitos e liberdades constitucionais, e as prerrogativas inerentes à soberania, à cidadania e à nacionalidade (art. 5º, inciso LXXI); (c) plebiscitos e referendos (art. 14, incisos I e II) sobre leis. Os exemplos listados se constituem em hipóteses de participação do cidadão na elaboração, modificação e extinção de leis, mas não há como negar que no Brasil, assim como em outros países, a soberania popular ainda é exercida, primordialmente, por intermédio da eleição de representantes indiretos no Poder Legislativo.

No entanto, no Estado Democrático de Direito, a idéia de participação popular vai além do ato de votar em alguém. Por isso, muitas vezes a mera representação indireta não é suficiente para atender os anseios da sociedade, sendo necessário que se garantam mecanismos de efetiva participação popular na discussão dos destinos do Estado. A iniciativa popular relativa à apresentação de projetos de leis é um exemplo desses mecanismos.

Ante o quadro apresentado até o presente momento, destaca-se que as leis, em tese, por representarem anseios da sociedade, constituem-se em um importante esteio para a existência do próprio Estado Democrático de Direito. Neste, a lei, diversamente do que ocorria quando a influência positivista ainda era predominante, vai muito além da mera homenagem à forma; passa, necessariamente, a consideração do conteúdo democrático atualmente disposto na Constituição<sup>29</sup>.

---

29 MOREIRA, João Batista. A Nova concepção do princípio da legalidade no controle da administração pública, p. 85. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 5, n. 21, p. 81-89, set-out. 2003.

Assim, na esteira do que pensa Hely Lopes Meirelles, obedecer “simplesmente a lei na frieza de seu texto não é o mesmo que atendê-la na sua letra e no seu espírito”<sup>30</sup>. Chega-se, portanto, à compreensão de que o texto legal seria apenas a ponta do iceberg<sup>31</sup> a partir do qual se busca alcançar, por intermédio de processo concretizador, a essência da norma<sup>32</sup>.

Essa compreensão da Lei e de seu papel pode trazer benefícios à sociedade, sobretudo ao possibilitar que a Lei seja interpretada, discutida e concretizada caso a caso, o que possivelmente garante maior efetividade quando da aplicação de seu conteúdo normativo. Nessa tarefa, não só conhecer, mas também saber interpretar os princípios é de enorme importância, pois eles “condicionam a leitura das regras, suas contextualizações e interrelações”<sup>33</sup>. Além disso, tornam o próprio ordenamento jurídico mais maleável e adaptável às inúmeras situações concretas.

Não por outro, ensina Menelick de Carvalho Netto, os princípios, diferentemente das regras, podem ser contrários sem ser contraditórios. De tal forma que “há no ordenamento princípios contrários que estão sempre em concorrência entre si para reger uma determinada situação”<sup>34</sup>, o que demandará a interpretação deles em face do caso concreto para se saber qual é o aplicável.

Percebe-se, portanto, que as alterações pelo qual vem passando o Estado resultam na ampliação do papel da lei. Diante de tal realidade, não é de se admirar que o processo legislativo esteja em franca aceleração, tanto no que se refere ao número, quanto em relação à variedade de diplomas legais.

### 3 A INFLAÇÃO LEGISLATIVA E O SISTEMA JURÍDICO BRASILEIRO

A atual compreensão da lei e de seu papel na sociedade pode estimular a expansão do fenômeno da inflação legislativa. Isso pode ser percebido nos casos onde são criadas leis específicas para disciplinarem situações concretas. Assim, ausentes o caráter geral e o abstrato, deverão

---

30 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005. p. 88.

31 MÜLLER, op. cit., p. 45

32 BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 461-462.

33 MENELICK de Carvalho Netto. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito, p. 39. *Revista Notícia do Direito Brasileiro*, Brasília, v. 6, p. 25-44, jul.-dez. 1998.

34 MENELICK, op. cit.

ser criadas tantas leis quanto forem as situações concretas a serem reguladas.

Na atualidade, em face da velocidade com que as alterações sociais ocorrem, estatutos jurídicos como o código civil e o código penal passam a ser menos desejados ou estimulados, preferindo-se os denominados micros-sistemas legais<sup>35</sup>, tais como o Código de Defesa do Consumidor ou o Estatuto do Desarmamento. Sobre o tema, Gustavo Binbenojm ensina:

[...] com a crise do Estado liberal-burguês e advento do Welfare State, assistiu-se a um vertiginoso processo de “inflação legislativa”. O Estado que antes se ausentava do cenário das relações econômicas e privadas, foi convocado a intervir nesta seara, e assim o fez, dentre outras formas, pela edição de normas jurídicas com frequência cada vez maior. Uma das conseqüências desta volúpia legiferante foi exatamente a desvalorização da lei. Ademais, a multiplicação das normas jurídicas, que passavam a constituir novos microsistemas normativos, nutridos por valores e objetivos por vezes dissonantes daqueles, de inspiração liberal, acolhidos pelo Código Civil, importou em movimento de “descodificação” do Direito. Com isso, o Código foi perdendo progressivamente a posição de centralidade que até então desfrutava na ordem jurídica.<sup>36</sup>

Diante de tal realidade, é possível que uma lei, antes mesmo de atingir sua eficácia plena, precise ser alterada ou substituída por outra. Isso não é problemático quando ocorre num ritmo moderado, no entanto, quando a frequência é acelerada pode se chegar ao ponto de que as leis não consigam mais envelhecer e amadurecer. Em tal situação o papel do intérprete é diminuído, preferindo-se que as soluções venham diretamente do legislador.

Neste contexto, “à medida que cresce o número das leis jurídicas, diminui mais a possibilidade de sua formação cuidadosa e equilibrada”<sup>37</sup>.

Se não há como negar que as alterações podem possibilitar mais agilidade ao legislador, sobretudo no que tange à regulação mais

35 GOMES, Orlando. A Caminho dos Micro-sistemas, p. 47. In: *Novos Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense. p. 40-50, 1983.

36 BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 62.

37 CARNELUTTI, op. cit., p. 11.

eficiente e precisa das situações concretas, também não há como negar que isso pode gerar certa instabilidade no ordenamento jurídico nacional e, conseqüentemente, insegurança social.

Assim, as leis nem bem são assimiladas e compreendidas, e já necessitam ser substituídas por outras, de forma que algumas vezes fica difícil precisar se determinado diploma normativo ainda vigora ou não. Enfim, apreende-se que a instabilidade legislativa é mal dos mais graves, porquanto gera a insegurança das partes, a dúvidas dos advogados, a perplexidade dos juízes e o desconhecimento dos cidadãos. Nesse sentido:

Na verdade, o tempo das leis ainda é diferente do tempo das pessoas. No mundo atual, conhecido pela extrema rapidez de comunicação e por uma certa cultura do descartável, também as leis tendem a acompanhar essa tendência. A lei tende a ser algo dinâmico, em constante evolução. Convém, no entanto, não esquecer que alguma estabilidade da lei é fonte de segurança e de igualdade. Esses princípios devem, pois, nortear a preocupação do legislador na sua atuação constante de avaliação, feitura, monitoração e nova avaliação das leis que vai produzindo.<sup>38</sup>

Nelson Hungria se preocupava com a questão desde 1950 e tinha opinião bastante dura a respeito do fenômeno. Segundo ele:

[...] o prurido legiferante no Brasil é coceira de urticária. Muda-se de lei como se muda de camisas, reforma-se periodicamente as leis sem que nem para que, ou pelo só capricho de as reformar e quase sempre para pior.<sup>39</sup>

Não espanta, ante o quadro fático retratado, que a inflação legislativa se mostre um fenômeno tão duradouro. Por isso mesmo, o legislador precisa ser cauteloso ao elaborar uma lei, evitando o surgimento de diplomas legais que possam ser relegados à nefasta categoria das “normas que não pegam”. Segundo Hélio Luiz Fonseca Moreira a “existência de leis que não pegam e leis que se resumem à letra morta gera o descrédito do sistema normativo”<sup>40</sup>.

38 CRISTAS, Assunção. Legística ou arte de fazer leis, p. 81. *Revista CEJ*, Brasília, n. 33, p. 78-82, abr.-jun. 2006.

39 HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao código penal*. v. VI, 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958. p. 279.

40 MOREIRA, Hélio Luiz Fonseca. Violência e antidireito nos caminhos da administração da justiça criminal, p. 200. *Ágora*, Natal, n. 02, p. 199-220, 2006.

Em verdade, a situação apontada acima é até mais nefasta que o mero desconhecimento da existência da lei, pois traz o risco de se inculir no inconsciente da sociedade a idéia de que há leis que são de primeira e de segunda categoria; diplomas legais que são criados para serem cumpridos, enquanto outros surgem com a chancela de que não trarão nenhuma conseqüência maior se não forem observados.

O próprio processo de elaboração dos diplomas legais apresenta algumas falhas perceptíveis. Não raro se observa a existência de imprecisões terminológicas, textos com partes incompatíveis entre si e até erros crassos de português nas redações.

Outra falha bastante comum é a elaboração de textos legais que cuidam dos mais diversos assuntos, mesmo que sejam completamente diferentes e incompatíveis entre si. Muitas vezes isso ocorre com o claro objetivo de dissimular a verdadeira intenção do legislador que, sabendo do caráter polêmico de certa norma, busca escondê-la em meio a dispositivos de outras normas sobre as quais há menor discussão. O problema é que, comumente, essas normas não guardam qualquer relação semântica ou temática entre si, o que pode levar a “prejuízos” para o diploma legal que “hospeda” a norma parasitária<sup>41</sup>, intrusa<sup>42</sup> ou fugitiva<sup>43</sup>.

É importante frisar que o fenômeno em debate não é recente. No campo do direito financeiro e tributário, por exemplo, ganhou a denominação de “cauda orçamentária” a prática, adotada no Brasil durante algum tempo, de incluir em leis orçamentárias matérias pertencentes a outros campos jurídicos. A bem da verdade, de acordo com Eber Zoehler Santa Helena, a prática não é exclusiva do Brasil, de maneira que a nossa “cauda orçamentária” é semelhante aos *tackings* para os ingleses, os *riders* para os norte-americanos, ou os *Bepckung* para os alemães, ou ainda os *cavaliers budgetaires* dos franceses<sup>44</sup>.

Montesquieu já parecia estar ciente da importância das leis bem formuladas. Ao escrever a obra *O Espírito das Leis*, fez questão

41 CHENNEMANN, Alex. O problema das normas parasitárias: uma análise luso-brasileira, p. 8, In: *Direito Público*. Porto Alegre, v. 5, n. 18, p. 5-30, out.-dez. 2007.

42 MORAIS, Carlos Blanco de. Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento. In: *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, Lisboa, 2001. p. 406.

43 Ibidem

44 SANTA HELENA, Eber Zoehler. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária, p. 39. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 159, p-37-45, - jul.-set. 2003.

de dedicar todo o livro vigésimo nono à maneira mais adequada de compô-las. Para o autor, há leis que o “legislador conheceu tão pouco que são contrárias ao próprio objetivo que ele se propôs”<sup>45</sup>. Desse modo, concluiu o autor que a existência de “leis inúteis enfraquecem as leis necessárias, as que podem ser eludidas enfraquecem a legislação”<sup>46</sup>.

Para Victor Nunes Leal, o processo de elaboração das leis precisa ser visto como atividade cujo cuidado deve ser extremo, sob risco de se causar prejuízos irreparáveis até mesmo ao próprio legislador, pois:

Tal é o poder da lei que a sua elaboração reclama precauções severíssimas. Quem faz a lei é como se estivesse acondicionando materiais explosivos. As conseqüências da imprevisão e da imperícia não serão tão espetaculares, e quase sempre só de modo indireto atingirão o manipulador, mas podem causar danos irreparáveis.<sup>47</sup>

Além do cuidado com a elaboração formal da lei, é essencial que sua criação se dê em compatibilidade com o ordenamento jurídico, sob pena de serem criadas leis inconstitucionais. Em tal hipótese, ao apresentar conteúdo contrário ao pactuado pela sociedade ou além da capacidade de absorção desta, o referido diploma normativo possivelmente será expurgado do ordenamento jurídico. É por isso que Gilmar Ferreira Mendes<sup>48</sup> recomenda que o legislador redija as leis em compatibilidade com o ordenamento jurídico, de maneira que elas possam guardar coerência e harmonia em relação às leis existentes e, sobretudo, com a Constituição.

#### 4 FATORES QUE ACELERAM A PRODUÇÃO LEGISLATIVA E SUAS CONSEQUÊNCIAS

A inflação legislativa não é fenômeno de apenas uma causa. Ao contrário, múltiplos são os fatores que levam ao seu surgimento e expansão. Como já visto no decorrer do presente trabalho, a própria mudança pela qual passou e ainda passa o Estado, assim como o processo

---

45 MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB. 1995. p. 432.

46 *Ibidem*, p. 439.

47 LEAL, *op. cit.*, p. 8.

48 MENDES, Gilmar Ferreira. Questões Fundamentais de Técnica Legislativa. p. 45. *Revista de Doutrina e Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 37, p. 41-68, set.-dez. 1991.

histórico inerente a cada sociedade explicam, ao menos em parte, a necessidade de se produzir novos textos legais.

Ressalte-se que o Estado Democrático de Direito tem entre suas características o fato das leis serem vistas como verdadeiros programas abertos à contínua concretização. Tal fato serve de estímulo para que os interessados e afetados pelas normas concretamente extraídas do texto legal participem mais efetivamente do processo de elaboração das leis.

A lei, ao assumir a condição de possível resposta para as demandas mais diversas, abandona seus contornos clássicos e passa a regular maior número de casos concretos e determinados. Neste momento, em face da mudança contínua pela qual passa a sociedade contemporânea, onde os problemas são cada vez mais técnicos e complexos, legislar se converte, em muitos casos, em assunto de especialistas. Estes, em tese, em face de seus conhecimentos, tornam-se os mais capacitados para entenderem e solucionarem certos problemas que são atribuídos ao Estado.

No entanto, o simples fato de recorrer aos conhecimentos de um técnico quando da elaboração de uma lei não significa desprestígio aos cidadãos. Em absoluto, o controle sobre o conteúdo das leis é feito não somente pelos tribunais ou por outros órgãos competentes especializados, mas principalmente pela sociedade sob a qual se dará os efeitos da lei.

De maneira paradigmática, ocorreu recentemente um debate que exemplifica bem a questão. O Supremo Tribunal Federal foi chamado a decidir sobre a possibilidade de serem realizadas pesquisas genéticas com a utilização de células-troncos. No entanto, a discussão sobre a constitucionalidade do artigo 5º da Lei de Biossegurança (Lei nº 11.105/2005) não se limitou apenas ao referido Tribunal, envolvendo os outros dois Poderes da República, além de diversos atores sociais, tais como: as ONGs, a Igreja Católica e a sociedade civil em geral. Percebe-se, então, que mesmo aquelas questões de ampla complexidade são passíveis de controle, participação e influência pelos demais integrantes da sociedade, o que não apenas legitima eventual lei que venha tratar de questão de grande complexidade técnica, como atende a idéia de democracia participativa.

No entanto, entre os Poderes da República, provavelmente quem mais se ressentir por esse aumento da complexidade técnica dos conteúdos das leis seja o Legislativo, até porque a existência de tal poder está umbilicalmente ligada à produção legislativa. De maneira oposta,

atualmente, o Executivo parece melhor adaptado a tal situação. Com isso, há um natural declínio da capacidade legislativa dos parlamentos, ante a maior agilidade e capacidade técnica do Executivo. De acordo com Dobrowolski, entre as possíveis causas de deficiência do Legislativo, encontram-se:

- a) o caráter técnico dos textos, cuja apreciação os membros do Legislativo são incompetentes;
- b) a incapacidade da corporação legisladora em responder de pronto, com normas imperiosamente exigidas em face de alterações da conjuntura, porque deliberar exige tempo;
- c) a inconveniência do método da discussão pública, quanto a certas matérias, como a defesa do país, a política monetária e cambial.<sup>49</sup>

Destarte, ainda conforme o autor em questão, “o centro do poder político desloca-se do Legislativo para o Executivo”<sup>50</sup>. Na mesma linha, Raquel Melo Urbano de Carvalho entende que:

Reforça este quadro o fato de o processo legislativo afigurar-se moroso diante da dinâmica administrativa contemporânea, pelo que o Direito Administrativo viu as competências regulamentar e regulatória consagrarem-se como alternativa à fadiga das Câmaras dos Vereadores, Assembléias Legislativas e do Congresso Nacional.<sup>51</sup>

Diferentemente das características que são próprias ao Poder Legislativo - em especial a maior diversidade de interesses representados no parlamento e a divisão de poderes entre lideranças, o que sem dúvida torna o processo legislativo mais lento, no entanto, mais legítimo -, o Executivo passa a expedir diplomas legais sem maiores discussões entre os possíveis interessados. Nesse contexto, fica difícil negar que o deslocamento da produção legislativa do parlamento para o Executivo acaba por se constituir em um dos principais fatores de estímulo à inflação legislativa.

---

49 DOBROWOLSKI, op. cit., p. 254.

50 Ibidem

51 CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do estado e estrutura da administração*, Salvador: Podivm. 2008. p. 295.

Segundo José Eduardo Campos de Oliveira Faria, há diferença substancial entre *inflação legislativa* e *expansão legislativa*. Em que pese ambos os fenômenos terem como pano de fundo o aumento do número de leis editadas, na inflação legislativa o processo de certa maneira é caótico, sem balizamentos eficientes. Já no caso da expansão legislativa, as leis são criadas de maneira mais lenta, ordenada e racional, de modo a apenas acompanhar as novas demandas sociais que surgem. Nas palavras do autor supracitado:

A inflação jurídica é um processo qualitativamente diferente do fenômeno da expansão legislativa, que é o resultado natural da crescente complexidade social; ela se traduz pelo crescimento desenfreado do número de regras jurídicas; a acumulação excessiva dessas regras torna sua aplicação efetiva praticamente impossível, ocasionando, por consequência, a crescente "desvalorização" do direito positivo e o impedindo de exercer satisfatoriamente suas funções controladoras e reguladoras.<sup>52</sup>

Posto isso, é correto imaginar que o crescimento desenfreado da legislação pode levar ao aumento progressivo do seu descumprimento e, conseqüentemente, à fragilização do próprio ordenamento jurídico brasileiro. Ante tal situação, é possível que tanto o cidadão bem intencionado e respeitador de suas obrigações, quanto quem pouco valor dá às regras vigentes, descumpram igualmente as leis. Seja por puro desconhecimento da existência da lei, seja por não acreditar em sua eficácia, respectivamente.

Atualmente, pode-se dizer que a inflação legislativa se eleva a uma das principais causas da insegurança jurídica, o que não é desejável, sobretudo, porque o fenômeno pode ser fonte de prejuízos para o país, ao desestimular investimentos de estrangeiros ou até mesmo dos próprios brasileiros. Neste contexto, é possível que a inflação legislativa seja uma das causas mais importantes para o aumento do chamado "custo Brasil", conforme aponta Arnold Wald, ao afirmar que:

[ã] inflação legislativa é tão perniciosa quanto a inflação monetária e podemos afirmar que, no Brasil, tivemos até uma inflação de

---

52 FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. A inflação legislativa e a crise do estado no brasil. p. 58. In: *Revista Direito, Estado e Sociedade do Departamento de Ciências Jurídicas da PUC-RIO*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 49-60. 1994.

inconstitucionalidades, ao verificar que foram cerca de 2000 as ADINs propostas perante o Supremo Tribunal Federal.<sup>53</sup>

Ainda de acordo com Arnold Wald, o Brasil vive um caos legislativo tão notório e público que o “Banco Mundial, em seu Relatório, refere-se à incerteza jurídica existente no país como um ‘*emaranhado de leis*’”.<sup>54</sup>

Por fim, há quem afirme que há uma ligação direta entre a “inflação legislativa” e a “inflação dos cursos de Direito”. Em que pese as quatro décadas que separam os ensinamentos formulados por Juary C. Silva, estes foi bastante preciso ao discutir a questão:

A inflação legislativa tem ainda em relação ao ensino jurídico outro efeito peculiar: ela inflaciona as Faculdades de Direito, aumento o número destas e o de seus alunos. Quanto mais a legislação se expande, maior é o número dos que acreditam que o diploma de bacharel em Direito propicia melhor desempenho de qualquer profissão ou atividade, sendo levados, via de consequência, a matricularem-se nas Faculdades de Direito.<sup>55</sup>

Nada mais natural. Numa sociedade em que a lei é vista como solução para quase tudo, é normal e esperado que mais e mais pessoas vejam o diploma de bacharel em direito como a oportunidade de maiores e melhores chances de realização pessoal, profissional e financeira.

## 5 FORMAS DE AMENIZAR OS EFEITOS NEGATIVOS DA INFLAÇÃO LEGISLATIVA

Entre os malefícios decorrentes da inflação legislativa destaca-se o desconhecimento da população sobre quais são as leis vigentes no ordenamento jurídico brasileiro. Aliás, mesmo entre aqueles que lidam com as leis como ferramentas de seus trabalhos, o desconhecimento é enorme. Juary C. Silva conclui que a hipertrofia legislativa acarreta uma série de consequências, entre as quais se destaca a dificuldade cada vez maior, mesmo para os juristas, de conhecer, entender e aplicar o Direito positivo<sup>56</sup>.

53 WALD, Arnold. *A Estabilidade do direito e o custo Brasil*. p. 121. In: *Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 118-128. 2000.

54 WALD, op. cit., p. 121.

55 SILVA, Juary, op. cit., p. 90.

56 SILVA, op. cit., p. 87.

Não obstante, importa ressaltar que muitas leis são criadas para disciplinarem grupos e “nichos” específicos da sociedade (tais como servidores públicos, exportadores e outros), de modo que tais normas não precisam ser necessariamente conhecidas pelo restante da sociedade. Daí porque não é necessário que alguém tenha ciência de todos os diplomas legais vigentes no país, para exercer seus direitos como cidadão.

Talvez o melhor exemplo dessa situação se encontre entre os advogados e demais profissionais da área jurídica. Sem dúvida, é imprescindível para tais profissionais o conhecimento razoável sobre as leis que disciplinam a área em que atuam, até porque seria virtualmente impossível que conhecessem todas as normas vigentes no sistema jurídico do Brasil. Por exemplo, o juiz trabalhista, assim como o advogado trabalhista, precisa conhecer, ou melhor, compreender a maioria das leis que regulam as relações de trabalho, o que não significa que deverá decorá-las integralmente.

Em muitos casos, a norma é extraída de outras fontes diversas da lei, tais como os princípios gerais de direito e as decisões judiciais. Exemplifica essa situação a Resolução nº 21.702, de 2 de abril de 2004, na qual o Tribunal Superior Eleitoral fixou o número de vereadores de cada município brasileiro, ante a ausência de lei específica sobre o assunto, que só foi editada bem depois.

Outrossim, não é raro se discutir no Brasil a utilização de processos de consolidação de leis, sendo, provavelmente, a Consolidação das Leis Trabalhistas o exemplo maior. Arnold Wald reconhece isso ao comentar que o Executivo e, mais recentemente, o Congresso Nacional tomaram providências “no sentido de consolidar e racionalizar o direito vigente e de acelerar o processo legislativo”<sup>57</sup>. Se tal mecanismo não pode ser tido como solução adequada, ao menos pode se constituir em opção bastante interessante e eficaz para mitigar o problema.

Assim, “quando o número incontável de leis e seu caráter fragmentário [...] passa a representar ameaça à própria segurança jurídica, recorre-se à consolidação”<sup>58</sup>. Talvez pela experiência brasileira no assunto, o constituinte de 1988 tenha disposto no parágrafo único do artigo 59 da Constituição Federal a possibilidade de se recorrer ao mecanismo da

57 WALT, op. cit., p. 123

58 FREIRE, Natália de Miranda. A Consolidação como objeto da técnica legislativa. p. 83. *A Consolidação e o Aperfeiçoamento da Democracia das Leis*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. p. 81-102, 2002.

consolidação para amenizar o fenômeno da inflação legislativa, devendo, no entanto, ser editada lei complementar sobre o tema.

De igual maneira, o maior apuro técnico na elaboração das leis pode mitigar a necessidade de novas leis, sobretudo em relação àquelas editadas para corrigir ou substituir leis com alguma falha ou defeito.

O legislador deve uniformizar a sua linguagem, dando preferência a termos técnico-jurídicos de utilização mais corrente e com menor pluralidade de significados. Afinal, a lei, em regra, é feita para ser compreendida pelo maior número de pessoas, muitas delas sem formação esmerada, de maneira que qualidades como a concisão, clareza e precisão são imprescindíveis. A lei deve ser redigida dentro de um “espírito de sistema, tendo em vista não só a harmonia interna de suas disposições, mas também sua colocação harmônica no conjunto das leis vigentes.”<sup>59</sup> E o mais importante de tudo, deve ser coerente com a ordem constitucional vigente, sem a qual não encontra respaldo para existir e produzir efeitos válidos.

O Brasil poderá aproveitar, ainda, a experiência de outros países, em especial Portugal, sobre a Legística. Esta pode ser conceituada como a área do conhecimento que cuida da elaboração das leis de maneira metódica e sistemática, buscando harmonizar a norma editada ao restante do ordenamento jurídico. Em suma, a Legística pretende fixar regras para a boa elaboração das leis, deixando claro quais os limites inerentes a tal processo. Outrossim, a Legística não é refratária às questões multidisciplinares. Ao contrário, privilegia tal abordagem, sobretudo quando relacionada à economia e à sociologia.<sup>60</sup> No Brasil, tal campo de conhecimento ainda não apresenta muitos estudos doutrinários de relevo. Não obstante, a Universidade Federal de Minas Gerais tem discutido e analisado de forma crescente a questão no Brasil.

Além dos cuidados acima descritos, o legislador, na opinião de Victor Nunes Leal, deve dar à lei um grau de fixidez que garanta maior segurança às relações jurídicas desenvolvidas no âmbito da sociedade<sup>61</sup>. Não obstante isso, sempre que a situação exigir, o legislador necessita ter a prudência de atenuar as “normas legais com princípios que impeçam a sua petrificação e

---

59 LEAL, op. cit., p. 18-19.

60 CRISTAS, op. cit., p. 78.

61 LEAL, op. cit., p. 30.

ermitam ao juiz uma dose relativa de arbítrio<sup>62</sup>, de modo que possa adequar as leis às circunstâncias não previstas.

Segundo o doutrinador português Paulo Castro Rangel, a atividade judicial se constitui em outro importante mecanismo para se reduzir os malefícios da produção desenfreada de leis. Nesse caso, um sistema jurídico aberto no qual o número de leis cresce em ritmo acelerado, como é o caso brasileiro, apresenta “uma dispersão e complexidade que não é muito diversa da dispersão e complexidade dos sistemas de *Common Law*”<sup>63</sup>. Talvez, por isso, não é de se estranhar “que aos juízes seja atribuído, a cada instante que passa, um papel mais preponderante e decisivo”<sup>64</sup>.

Por fim, cumpre destacar o uso da informática como um dos mecanismos mais eficientes para amenizar os efeitos da inflação legislativa, pois, em tese, pode facilitar e simplificar o conhecimento e a aplicação das leis. Corrobora tal entendimento, a conclusão exarada por Pinto Ferreira ao asseverar que há de fato uma “inflação legislativa, excesso de leis, que tem aconselhado inclusive o uso da cibernética jurídica”<sup>65</sup>.

Já na década de 60 do século passado, Juary C. Silva tinha chegado à mesma conclusão. De acordo com o autor em comento, a coleção e classificação de textos normativos é quase impossível sem o auxílio de computadores, por isso, é bastante provável que toda tentativa neste sentido será fadada ao insucesso, afinal, no decorrer do trabalho de “compilação novos textos estarão sendo aditados aos existentes [...] de maneira que o resultado final já nascerá desatualizado.”<sup>66</sup>

Ante tais fatos, “somente uma catalogação eletrônica, mercê de sua rapidez, poderá pôr e manter em dia um repertório completo da legislação brasileira.”<sup>67</sup>.

Neste ponto, é importante informar que a Presidência da República, em seu portal eletrônico na Rede Mundial de Computadores, disponibiliza para qualquer interessado a possibilidade de pesquisar as leis federais

---

62 Ibidem.

63 RANGEL, op. cit., 92.

64 Ibidem. p. 92.

65 FERREIRA, Pinto. Técnica legislativa como a arte de redigir leis. p. 170. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 89, p. 169-198, jan.-mar. 1986.

66 SILVA, op. cit., p. 80.

67 Ibidem.

vigentes no Brasil. Além disso, recentemente, passou a disponibilizar para qualquer pessoa a inscrição num sistema *push* (semelhante aos dos tribunais), de modo que qualquer alteração na legislação federal é imediatamente informada por correio eletrônico ao interessado inscrito.

Juary parece ter acertado em cheio, pois a informática de fato minorou os efeitos perniciosos da “avalanche” de leis, sobretudo ao permitir uma melhor e mais eficiente organização das leis editadas, maior rapidez nas pesquisas legislativas e uma maior publicização sobre a existência e vigência dos diplomas legais existentes.

## 6 CONCLUSÃO

A inflação legislativa é caracterizada pelo crescimento desordenado do número de leis. E em analogia à inflação no campo econômico (que fragiliza a moeda), pode resultar em problemas para o ordenamento jurídico, tais como: o desconhecimento das leis vigentes, o descumprimento das normas e a participação exagerada do Poder Executivo na edição de diplomas legais.

Entre as características observadas na sociedade contemporânea, chama atenção o ritmo acelerado em que as alterações das demandas sociais e das descobertas tecnológicas ocorrem, que parecem não encontrar paralelo nas sociedades de épocas passadas. Dessa maneira, a realidade torna-se mais complexa, exigindo, por vezes, sua regulação por leis mais atuais e adaptadas, que devem ser editadas em tempo cada vez menor e em maior quantidade.

Neste contexto, é possível que, realizados os debates e discussões necessárias sobre dada matéria e superadas as etapas inerentes ao processo legislativo, a lei ao ser editada tenha perdido total, ou parcialmente, seu sentido. Isso ocorre quando o problema ou demanda não são mais compatíveis com o regramento proposto. Em tais casos, a lei deverá ser revogada ou reformada, o que provavelmente exigirá a elaboração de uma nova lei.

Assim, de acordo com Juary, a produção legislativa parece aumentar a cada momento e com ela a criação legislativa do direito, o que culmina na moderna produção em massa de leis. Essa mudança de paradigma, na visão do autor supracitado, “foi, por conseguinte, a *occasio*,

ou seja, a oportunidade para que surgisse a inflação legislativa, ainda que [...] não tenha propriamente causado.”<sup>68</sup>

Neste processo de criação do direito por intermédio da edição de leis, ganha destaque o fato de que Executivo parece legislar cada vez mais e em maior velocidade, assumindo um papel que, a partir da concepção de tripartição dos poderes, não seria seu (ao menos não da forma e na proporção como vem ocorrendo).

Como visto no correr do presente trabalho, alguns entendem que o Poder Executivo estaria mais adaptado para enfrentar as demandas sociais atuais, sobretudo quanto a maior agilidade e a melhor capacitação técnica para superar as exigências das complexidades imposta pela atual sociedade.

Esse entendimento, contudo, não parece adequado, pois do contrário não haveria a necessidade de serem editadas tantas leis, muitas delas para substituírem outras que foram elaboradas com falhas ou sem a necessária discussão entre os interessados. Além do mais, entendida a inflação legislativa como um problema e, sabendo-se que o Executivo contribui de modo expressivo para o fenômeno, é possível concluir que ele não é necessariamente tão cuidadoso e capacitado para editar tais diplomas normativos. Frágil, portanto, a alegação de que o Executivo encontra-se melhor capacitado para legislar que o Poder Legislativo.

Muitos são os problemas que podem resultar da produção legislativa acelerada e sem maior controle. Dentre eles, pode-se destacar: (a) a dificuldade de se conhecer as leis que estão em vigor e aquelas que foram revogadas; (b) a qualidade dos textos legais, muitos deles com gravíssimos erros de português; (c) o crescimento vertiginoso do número de faculdades de direito, que se registra ano após ano.

O fenômeno da inflação legislativa certamente não tem solução fácil. Por isso, o presente trabalho sugere algumas maneiras de amenizar seus efeitos. Uma delas é o uso de meios eletrônicos para arquivar e sistematizar as leis, possibilitando maior publicidade e melhor acesso aos cidadãos interessados, sobretudo aqueles que não habitam os grandes centros urbanos.

Outra forma de mitigar o problema é o estímulo ao estudo da Legística, que se constitui disciplina dedicada a elaboração de leis melhor formuladas e mais adequadas tecnicamente ao ordenamento jurídico. Apreende-se,

---

68 SILVA, op. cit., p. 87.

contudo, que a Legística apenas se inicia no Brasil, mas tem na Universidade Federal de Minas Gerais um centro de pesquisa de referência no país.

Percebe-se, então, que a inflação legislativa não é questão limitada tão-somente à produção acelerada de leis. Neste caso, é possível que o problema em debate não seja causa, mas efeito de outros desajustes verificados na própria Sociedade.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Gilberto Luiz do [et alii]. *Quantidade de normas editadas no Brasil - 19 anos da constituição federal*. São Paulo: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, 2007. Disponível em: <[http://www.ibpt.com.br/arquivos/estudos/QUANTIDADE\\_DE\\_NORMAS\\_-\\_19\\_ANOS\\_DA\\_CF\\_1988.pdf](http://www.ibpt.com.br/arquivos/estudos/QUANTIDADE_DE_NORMAS_-_19_ANOS_DA_CF_1988.pdf)>. Acesso em: 27 out. 2007.

BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BONAVIDES Paulo. *Do Estado Liberal ao Estado Social*. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

CARNELUTTI, Francesco. *A Morte do direito*. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira, Belo Horizonte: Líder, 2003.

CARVALHO, Raquel Melo Urbano de. *Curso de direito administrativo: parte geral, intervenção do estado e estrutura da administração*, Salvador: Podivm, 2008.

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

DOBROWOLSKI, Sílvio. A inflação legislativa e a jurisdição constitucional. *Revista da ESMESC*, Santa Catarina, ano 5, v. 6, p. 253-267, maio. 1999.

FARIA, José Eduardo Campos de Oliveira. A inflação legislativa e a crise do estado no Brasil. *Revista Direito, Estado e Sociedade do Departamento de Ciências Jurídicas da PUC-RIO*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 49-60. 1994.

FERREIRA, Pinto. Técnica legislativa como a arte de redigir leis. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, v. 23, n. 89, p. 169-198, jan.-mar. 1986.

- FREIRE, Natália de Miranda. A Consolidação como objeto da técnica legislativa. In: *A Consolidação e o Aperfeiçoamento da Democracia das Leis*. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. p. 81-102, 2002.
- GOMES, Orlando. A Caminho dos Micro-sistemas. In: *Novos Temas de Direito Civil*. Rio de Janeiro: Forense, 1983, p. 40-50.
- HABERMAS, Jürgen. *Direito e democracia: entre facticidade e validade*. Vol. II. 2. ed. Tradução de Flávio Beno Siebeneichler, Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- \_\_\_\_\_. Jürgen. *Era das transições*. Tradução de Flávio Siebeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.
- HENNEMANN, Alex. O problema das normas parasitárias: uma análise luso-brasileira. In: *Direito Público*. Porto Alegre, v. 5, n. 18, p. 5-30, out.-dez. 2007.
- HUNGRIA, Nelson. *Comentários ao código penal*. v. VI, 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1958.
- LEAL, Victor Nunes. Técnica legislativa. In: *Problemas de Direito Público e Outros Problemas*, Brasília, vol. I, p. 7-32, 1997.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2005.
- MENDES, Gilmar Ferreira. Questões fundamentais de técnica legislativa. *Revista de Doutrina e Jurisprudência do Tribunal de Justiça do Distrito Federal e Territórios*, Brasília, n. 37, p. 41-68, set/dez 1991.
- MENELICK de Carvalho Netto. A hermenêutica constitucional sob o paradigma do estado democrático de direito. *Revista Notícia do Direito Brasileiro*, Brasília, v. 6, p. 25-44, jul-dez. 1998.
- MONTESQUIEU, Charles Louis de Secondat. *O Espírito das leis*. Tradução de Fernando Henrique Cardoso e Leôncio Martins Rodrigues. Brasília: UnB. 1995.
- MORAIS, Carlos Blanco de. Algumas reflexões sobre o valor jurídico de normas parasitárias presentes em leis reforçadas pelo procedimento. In: *Nos 25 anos da Constituição da República Portuguesa de 1976*, Lisboa, 2001.

MOREIRA, João Batista. A Nova concepção do princípio da legalidade no controle da administração pública. *Revista Interesse Público*, Belo Horizonte, vol. 5, n. 21, p. 81-89, set-out. 2003.

MÜLLER, Friedrich. *Métodos de trabalho do direito constitucional*. 3. ed. Tradução de Peter Naumann, Rio de Janeiro: Renovar, 2005.

\_\_\_\_\_. *O Novo paradigma do direito*: introdução à teoria e metódica estruturante do direito. Tradução Dimitri Dimoulis, Gilberto Bercovici, Peter Naumann et all, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Acadêmica, 1994.

PRAZERES, Gustavo Cunha. *Teoria da legislação no pensamento de Habermas*. Ragusa: Diritto & Diritti - il Portale Giuridico italiano. Disponível em: <<http://www.diritto.it/archivio/1/25375.pdf>>. Acesso em: 16 jul. 2008.

RANGEL, Paulo Castro. Estado fraco, tribunais fortes: de novo as questões de legitimidade e função. *Revista Julgar*; Lisboa, n. 3, p. 87-95, set-dez 2007.

SANTA HELENA, Eber Zoehler. Caudas, rabilongos e o princípio da pureza ou exclusividade da lei orçamentária. *Revista de Informação Legislativa*, Brasília, n. 159, p-37-45, jul.-set. 2003.

SCHMITT, Carl. *Legalidade e legitimidade*. Tradução de Tito Lívio Cruz Romão. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

A FÚRIA legiferante. *Estado de São Paulo*, 20 abr. 2002, p. A3.

SILVA, Juary C. Considerações em torno da inflação legislativa. *Revista de Direito da Procuradoria Geral do Estado da Guanabara*, Rio de Janeiro, p. 76-92, 1968.

FRANÇA, Júnia Lessa; VASCONCELLOS, Ana Cristina de. *Manual para normalização de publicações técnicos-científicas*. 8. ed. Belo Horizonte: UFMG, 2007.

WALD, Arnaldo. A Estabilidade do direito e o custo Brasil. *Revista da Escola de Magistratura do Estado do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, v. 2, n. 8, p. 118-128. 2000.