

# A COLABORAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CLASSE NA FEITURA DAS LEIS

OTTO GIL

Antigo Presidente do Instituto dos Advogados  
Brasileiros — Presidente do Instituto Brasileiro  
de Direito Processual Civil — (Estado da Gua-  
nabara) e Vice-Presidente da Inter-American  
Bar Association.

## SUMÁRIO

- I ) — Da pertinência da inclusão do Tema, num conclave de Advogados.
- II ) — A colaboração dos Advogados na feitura das Leis Ingêlas.
- III ) — A posição semelhante, porém de iniciativa espontânea, da AMERICAN BAR ASSOCIATION (U.S.A.).
- IV ) — *A colaboração dos Advogados Brasileiros, desde os mais remotos tempos, em tôdas as Leis, inclusive nos Projetos de Constituição.*
- V ) — A colaboração com o Poder Legislativo deve ser, apenas, das corporações de Juristas.
- VI ) — Da incapacidade do Parlamento para a elaboração dos Códigos e das Leis de maior porte.
- VII ) — Da necessidade da reforma do Poder Legislativo nas Democracias.

---

Tese apresentada ao ensejo da 2ª Conferência Nacional da Ordem dos Advogados do Brasil, realizada de 5 a 11 de agosto do corrente ano, em S. Paulo.

- VIII ) — Sugestões da Comissão de Juristas para uma Reforma constitucional — visando ao Poder Legislativo.
- IX ) — Crítica das atividades do Poder Legislativo.
- X ) — As Leis que precisam ser consolidadas ou reformadas.
- XI ) — Conclusão.

DA PERTINÊNCIA DA INCLUSÃO DO TEMA, NUM  
CONCLAVE DE ADVOGADOS

1. A inclusão dêste tema — na Conferência de Advogados — é o reconhecimento de quanto aos advogados interessa a boa feitura das leis — eis que, como já proclamava JEAN DABIN, a tarefa do Jurista é tríplice: elaborar a regra de direito, interpretá-la e aplicá-la às espécies. (1)

2. Já o inscrevera, entre as suas finalidades estatutárias, o centenário INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ao mencionar, como objetivo cultural daquela Instituição: “o estudo do direito; a difusão dos conhecimentos jurídicos e o culto à Justiça, mediante “colaboração com os Podêres Públicos, no aperfeiçoamento da ordem jurídica, por meio de representações, indicações, requerimentos e sugestões; a *apresentação de projetos de lei e de regulamentos e crítica à legislação existente*, ou em elaboração, e às práticas jurídico-administrativas do país, diretrizes que tivemos oportunidade de focalizar em nosso Discurso de Posse na Presidência daquela Corporação dos Juristas Brasileiros. (2)

(1) — JEAN DABIN — La technique de l'élaboration du droit positif — Paris — 1935 — Introd. — pág. X e págs. 3 e 13;

(2) — OTTO GIL — “A ELEVADA MISSÃO CULTURAL DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS” — Discurso de Posse no cargo de Presidente — Rio — 1958 — pág. 3. —

IDEM — O Direito Comparado como fator do aperfeiçoamento da Ordem Jurídica (Conferência na FACULDADE NACIONAL DE DIREITO — Comitê Brasileiro de Direito Comparado — abril — 1960)

A COLABORAÇÃO DOS ADVOGADOS NA FEITURA DAS  
LEIS INGLÊSAS

3. Para o aperfeiçoamento da legislação de cada povo é indispensável a colaboração dos Advogados, através dos órgãos representativos de sua classe.

4. Na Inglaterra, de há muito, se adotou o conselho de STUART MILL, na sua obra: "GOVÊRNO REPRESENTATIVO":

"... em matéria de legislação, como administração, a única missão de que uma assembleia representativa é capaz, não é legislar, *mas fazer legislar*, decidir a quem deve confiar a redação, para que, uma vez terminada, se lhe conceda ou recuse a sanção nacional."

"Todo o Govêrno", — prossegue aquêle notável publicista, — "deveria ter entre os seus elementos fundamentais um corpo cujo encargo seria *redigir leis*, representando tal "comissão o elemento inteligência e o parlamento, o elemento vontade" (STUART MILL — "Gouvernement représentatif" — Trad. DUPONT WHITE — págs. ns. 115/116) — (1)"

Naquele país, esclareceu AURELINO LEAL, a colaboração do elemento técnico jamais foi dispensada na feitura das leis. E acrescenta: Um pouco antes da Revolução Francesa, WILLIAM PITT imaginou a combinação que, retomada mais tarde, veio a ser a instrução atual. Após ao *Reform Act de 1832*, quando o Govêrno entrou a representar o primeiro papel na obra legislativa, os Ministros compreenderam que era indis-

(1) — "... un Parlement est aussi impropre à la besogne directe de législation qu'a celle de l'administration. Une telle tâche (faire les lois) exige non seulement de l'expérience et de l'adresse, mais, encore, une formation spéciale qui s'acquiert au moyen de longues et laborieuses études. C'est un art de construire les lois, il faut en laisser l'exercice à ceux qui le possèdent.

pensável o concurso dos jurisconsultos no preparo dos projetos, entrando a vigorar em 1871 o "PARLAMENTARY COUNCIL TO THE TREASURY."

Esse importantíssimo corpo "redige os projetos públicos que o Govêrno deve apresentar ao Parlamento; as emendas que devem ser introduzidas em um projeto público em discussão; revê os projetos apresentados pelos Parlamentares e que o Govêrno pretende apoiar; redige certos projetos privados; dá explicações e pareceres sôbre tôdas as questões de interpretação que se agitam sôbre os projetos ou leis por êle redigidos; redige as *orders in council*; e tem, finalmente, o trabalho de revisão e codificação da legislação inglêsa. (Pal. Lawyer — "La Rédaction des lois, en Angleterre" — na "Revue du Droit Public" — v. 23 — pág. 631 e seguintes.)

Os resultados não se fizeram esperar e, contrastando com a prolixidade e obscuridade das antigas leis inglêsas, a "Select Committee" atestou "o melhor estilo na redação, não só no tocante à subdivisão da lei em partes distintas, como no que respeita à linguagem empregada, que, por sua simplicidade e clareza, é muito superior à *"obscure language of former enactments"* — Idem, loc. citada. (1)

## A POSIÇÃO DOS ADVOGADOS AMERICANOS ATRAVÉS DA AMERICAN BAR ASSOCIATION

Também nos Estados Unidos da América do Norte, essa colaboração dos Juristas tem sido preciosa e útil, através das

---

(1) — Foi, certamente, sob a impressão má que nos deixa a defeituosa e imperfeita redação da maioria das nossas leis, e, tendo em conta a feliz experiência das inglêsas, que a Professora ROSAH MENDONÇA LIMA apresentou ao Congresso Jurídico de Pôrto Alegre uma tese sôbre "O Problema da Elaboração Legislativa", na qual, depois de acentuar o papel cada vez mais importante dos poderes legislativos nos Estados Modernos e depois de se referir às imperfeições que eivam o processo de elaboração das leis (promulgadas, por de vêzes com evidentes vícios de forma e de fundo), propõe, — para aperfeiçoar a elaboração legislativa e escolmá-la dos vícios que a enfermam, — "a criação de um órgão colegiado, anexo ao Legislativo, que teria por função precípua a redação final dos projetos de lei, e também o poder de iniciativa dos mesmos.

Composto, exclusivamente, de homens de cultura, seria eleito pela Câmara, pelo Senado e pelo Poder Executivo e, por si mesmo, constituiria um corpo coletivo de supervisão na elaboração das leis, sem tirar a decisão final do Parlamento." — (in "REVISTA DIREITO", Distrito Federal — v. 72 — pág. 8/25).

iniciativas da AMERICAN BAR ASSOCIATION, não só no Restatement (contratos; mandato; Direito Internacional Privado; Propriedade; restituição; danos e trusts) —, bem como dos “Proceedings” e até na oposição formal à aprovação de certas leis, como sucedeu quando o Presidente FRANKLIN ROOSEVELT tentou, por meio de uma lei do Congresso, aumentar o número de “Judices” da “Supreme Court”, a fim de obter a maioria de votos de que carecia para homologação, por via judicial, do “New Deal”, iniciativas essas, tôdas, um pouco para fugir ao apotégma de VANDERBILT — “The challenge to the Law Reform”, Nova Jersey — 1955, nestes têrmos:

“Devo equiparar aos criminosos os advogados — a multidão de advogados que conhecendo os defeitos da lei, tanto por sua experiência pessoal, como pelas queixas de seus clientes, se opõem à reforma por comodismo ou submissão ao poder judiciário. Tôda vez que me defronto com tais homens tenho a impressão que me defronto com homens piores que os delinqüentes; que os agitadores comunistas ou que a turba de cidadãos apáticos aos assaltos do Poder Público, porque êsses homens da lei dão ao grande público a impressão de que tudo vai bem na mansão do direito, por mais que muitos litigantes tenham sobra de razões e de motivos de descontentamento! É principalmente nos pleitos e, não no Parlamento, que os cidadãos sentem o fio agudo e cortante da Lei. Se aprendem a respeitar o Judiciário, seu respeito à Lei permanecerá inalterado, não obstante as deficiências de qualquer outro ramo da administração pública. Porém, se os cidadãos perdem o respeito ao trabalho do Judiciário, também se desvanecerá o que tenham pela lei e pela ordem, com grave prejuízo para a Sociedade, já que é indiscutível que o respeito à Lei é de capital importância para a sobrevivência do Govêrno popular.”

A COLABORAÇÃO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS  
DESDE OS MAIS REMOTOS TEMPOS

No Brasil, — a colaboração das Associações de Advogados, na elaboração das leis, sempre foi estimada pelos Governos da República.

Referindo-se, particularmente, ao INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, — assim se manifestou EPITÁCIO PESSOA, no Relatório que, na qualidade de Ministro da Justiça, apresentou ao Presidente CAMPOS SALLES, em 1899:

“O INSTITUTO DA ORDEM DOS ADVOGADOS prossegue em seus trabalhos, discutindo importantes questões de direito, . . . . . além de prestar ao Govêrno o concurso de suas luzes com Pareceres dados sôbre consultas que lhe são dirigidas.

Entre as questões de interêsse público sôbre as quais manifestou-se a corporação, são para notar as referentes ao Decreto n. 3.014, de 26 de setembro de 1898, e ao Projeto de Lei da Câmara, para a Reforma da Lei Penal e Processual.”

“Presentemente,” — refere EPITÁCIO PESSOA, “o INSTITUTO consagra sua maior atividade na realização do Congresso Jurídico Americano (1),

(1) — O Congresso Jurídico Americano na apreciação de EPITÁCIO PESSOA, como Ministro da Justiça:

— “A instalação e funcionamento dêste patriótico certâmen científico, convocado pelo INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, a fim de comemorar o 4º Centenário do descobrimento do Brasil, é um fato digno de menção e do mais sincero aplauso, não só pelos elevados intuitos que o determinaram, mas, sobretudo, pelos resultados obtidos.

.....  
Constituído o Congresso de notáveis especialistas na ciência do Direito, as eruditas discussões travadas em seu centro, para a sustentação das teses oferecidas à sua consideração, esclareceram muitos pontos obscuros e controversos de doutrina, em todos os ramos da jurisprudência, e hão de produzir frutos os mais benéficos nas relações sociais, enaltecendo ao mesmo tempo a competência dos delegados que apresentaram Memoriais ou tomaram parte no debate.

A publicação dos respectivos trabalhos constituirá um padrão de glória para as letras pátrias.”

(Relatório do Ministro da Justiça — EPITÁCIO PESSOA — Ano 1921, apud — Obras Completas de Epitácio Pessoa — Vol. V — pág. 389).

com o qual vai dar grande realce e excepcional interesse à Comemoração do 4º Centenário do descobrimento.

O Governo Federal, por este Ministério, tem feito tudo quanto é possível para que esse Congresso possa cumprir a sua alta Missão."

(EPITÁCIO PESSOA — Relatório do Ministério da Justiça — nas "Obras Completas", vol. V — pág. 48)

*A colaboração dos nossos Institutos de Advogados na elaboração das leis é de todos os tempos: desinteressada, patriótica e constante.*

Mesmo sem considerar a circunstância que quase todos os autores de Projetos de Código Civil eram Membros proeminentes do INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, pois sabido é que TEIXEIRA DE FREITAS, o autor do "Esboço", foi seu Presidente Efetivo e que CLÓVIS BEVILÁQUA, o autor do Projeto que se converteu em Lei, foi seu Presidente Honorário, não é de se omitir a circunstância de que convidado pelo Governo para emitir opinião sobre o Projeto CLÓVIS, a contribuição daquele Instituto, através dos trabalhos apresentados pelos seus consócios TÔRRES NETTO; LIMA DRUMOND; BARÃO DE LORETO; AMARO CAVALCANTI; FÁBIO LEAL; SOLIDÔNIO LEITE; SÉRGIO LORETO e VILLELA DOS SANTOS foi das mais valiosas e estimadas.

A Constituição de 1891 foi elaborada tomando-se por base os trabalhos dos juristas AMÉRICO WERNECK; RANGEL PESTANA e MAGALHÃES CASTRO, que RUY BARBOSA, por uma cuidadosa revisão, transformou no anteprojeto submetido à Assembléia Constituinte.

A Constituição de 1934 foi precedida de estudos minuciosos, por juristas do INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, e teve a lastrear os seus estudos o Anteprojeto organizado por uma Comissão de Juristas, sob a Presidência de

AFRANIO DE MELLO FRANCO, sendo o Anteprojeto revisto pelo Jurista JOÃO MANGABEIRA.

Para a elaboração da Constituição de 1946 o INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS nomeou uma Comissão Especial, que sob a Presidência de RAUL FERNANDES elaborou um anteprojeto que serviu de base à Constituição vigente.

E, agora mesmo, para a Constituição do Estado da Guanabara, o INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS prepara um Anteprojeto a ser oferecido à Assembléia Constituinte.

Da mesma forma, a Associação dos Advogados de São Paulo e o INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO elaboraram eruditos trabalhos de revisão da Constituição desse Estado, oferecendo-os, como contribuição dos Advogados de São Paulo, à Assembléia Legislativa.

O Código Penal de 1891; o antigo Código Penal da Armada; os Projetos de Lei do Código de Processo Civil, do Distrito Federal, organizado por MIRANDA MONTENEGRO; o do Estado da Bahia, por EDUARDO ESPÍNOLA; o de S. Paulo, pela grande Comissão de Juristas presidida pelo Ministro COSTA MANSO; e tantos outros projetos de lei resultaram de estudos de comissões de juristas ou de trabalhos individuais de grandes advogados.

\* \* \*

Nem seria demais recordar, neste passo, que a implantação, entre nós, do *writ do Mandado de Segurança* é obra dos Advogados Brasileiros (1), desde o Congresso Jurídico Nacional

1. Na "Reorganização Nacional", editada em 1914, ALBERTO TÔRRES sugeria 1943, tivemos oportunidade de oferecer a seguinte Indicação, que foi aprovada por unanimidade:

DIREITO CONSTITUCIONAL

PROPOSIÇÃO

"A Constituição deverá restabelecer, na Declaração de Direitos, o mandado de segurança, para assegurar a defesa do direito certo e

de 1922, através de constante e eficiente pregação doutrinária, em que se destacaram: ODILON BRAGA; GUDESTEU PI-

incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente inconstitucional, ou ilegal, de qualquer autoridade.”

#### J U S T I F I C A Ç Ã O

1. Na “Reorganização Nacional”, editada em 1914, ALBERTO TÓRRES sugeria a criação do “mandado de garantia” para amparar direitos lesados por atos do poder público, ou de particulares, para os quais não houvesse outro recurso especial.”

2. No Congresso Jurídico de 1922, o Ministro MUNIZ BARRETO teve oportunidade de relatar uma Tese referente à criação de um instituto jurídico que, juntamente com o habeas corpus, constituísse remédio eficaz contra a violação dos direitos.

Estava, assim, redigida a referida tese:

O incremento da vida judiciária e a necessidade de solução rápida de certas situações de anormalidade, apreciáveis de plano pelos tribunais, e incabíveis no remédio de “Habeas Corpus”, exigem a criação de um instituto capaz de reintegrar imediatamente o direito violado. Quais as condições para a sua admissibilidade? Qual o complexo de atos que deve constituir a sua forma?

3. O Congresso Jurídico de 1922 reconhecendo, conforme consta do Relatório Muniz Barreto, que necessitávamos de um instituto semelhante ao “amparo”, criado no México, com rito, porém, mais sumário, concluiu, proclamando a necessidade de se criar um instituto processual capaz de reintegrar o direito violado.

4. Em 1926, o Deputado Gudesteu Pires apresentava à Câmara o seu Projeto 148, no qual sugeria a criação de um processo novo para reparação dos direitos violados, a similitude do “mandamus” norte americano, Projeto êsse largamente discutido, mas que não chegou a ser convertido em lei.

5. Finalmente, ao se organizar o anteprojeto da Constituição de 34, por iniciativa de JOÃO MANGABEIRA, nêle se incluiu, na Declaração de Direitos, com a denominação de “mandado de segurança”, processo sumaríssimo para o restabelecimento do direito certo e incontestável, ameaçado ou violado, por ato manifestamente ilegal do Poder Executivo.

6. A Constituição de 1934 consagrou, finalmente, o instituto do mandado de segurança, nos seguintes termos:

“Dar-se-á mandado de segurança para a defesa do direito, certo e incontestável, ameaçado ou violado por ato manifestamente ilegal de qualquer autoridade. O processo será o mesmo do habeas corpus, devendo ser sempre ouvida a pessoa de direito público interessada. O mandado não prejudica as ações petitórias competentes” (art. 113, nº 33).

7. O que foi o curto mas salutaríssimo período da vigência desse dispositivo dizem-no, com eloquência, os nossos anais judiciários, e ainda melhor do que êles a opinião pública do país que se não cansou de o aplaudir.

8. É que o mandado de segurança valia não só pela reparação que assegurava, do direito lesado, mas, também, como certos precipitados químicos, tinha a sua ação de presença, que bastava para, senão impedir, pelo menos cercear as tendências aos desmandos das autoridades públicas.

9. Em 10 de novembro de 1937 foi decretada, pelo Chefe do Governo, a nova Constituição Federal, na qual não se incluiu o mandado de segurança entre as garantias constitucionais dos cidadãos.

O artigo 16 do Decreto-Lei 2.139, de 16 de novembro de 1937, limitou-se a declarar que continuava em vigor o mandado de segurança, exceto quanto aos atos do Presidente da República e dos Ministros do Estado, restrição que se veio a estender aos atos dos Interventores Federais e Governador do Estado de Minas.

10. Urge, porém, restabelecer, no texto constitucional, o mandado de segurança, com a amplitude que lhe traçou a Constituição Federal de 1934.

É que, como bem acentuou o Dr. Pedro P. Berro, Delegado do Uruguai à Conferência Interamericana de Advogados, aqui realizada neste mês de agosto, na sua tese sobre “El recurso de amparo”:

“Las clásicas enumeraciones de derechos, contenidas en los textos constitucionales, no pasarán de simples formulaciones literárias, carentes de consecuencias, si junto a ellas no se organiza adecuado y eficaz régimen de protección jurídica, que asegure el necesario equilibrio entre la libertad del individuo y el poder del Estado.”

RES; ASTOLPHO REZENDE; LEVI CARNEIRO; CLODOMIR CARDOSO; SÉRGIO LORETO; EDMUNDO MIRANDA JORDÃO; ARNOLDO DE MEDEIROS; RIBAS CARNEIRO e MATTOS PEIXOTO.

Conforme tivemos oportunidade de dizer em nosso trabalho sobre "A ELEVADA MISSÃO CULTURAL DO INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS", pode-se afirmar, sem erro, que desde a promulgação da Lei 581, de 4 de setembro de 1850 (que estabeleceu medidas para a repressão do tráfico de africanos no Império do Brasil) e que resultou, em grande parte, da forte impressão causada na Câmara pela polémica entre CAETANO ALBERTO SOARES E TEIXEIRA DE FREITAS, que o INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, e seus mais autorizados Membros, têm dado a sua valiosa e inestimável colaboração na feitura de muitas de nossas leis, como o fez SARAIVA, autor da Lei Cambial de 1850; J.X. CARVALHO DE MENDONÇA — da lei de falências de 1908; na do Código Civil, a que já fiz referência, para citar, apenas, alguns dos grandes diplomas legislativos, elaborados com a direta e imprescindível colaboração dos Advogados.

Com a revolução vitoriosa, de outubro de 1930, e instituído o Governo Provisório, este, logo a 6 de dezembro, criava a "Comissão Legislativa" para elaborar os projetos de revisão ou reforma da legislação civil, comercial, penal, processual, de organização judiciária e outras matérias (1), Comissão aquela que foi subdividida em *Subcomissões* "que deveriam ser integradas por juristas de elevado saber e reputação."

(1) — "Isto, porque, mesmo nos Governos de força, e nos que assumem o Poder em consequência de revoluções vitoriosas, mesmo nesses, não se tem prescindido da colaboração dos juristas, na reorganização da ordem jurídico-social".  
Aqui, entre nós, tivemos disto um exemplo marcante, com a nomeação, pelo Governo Provisório de 1930, de uma grande Comissão Legislativa, constituída, na sua grande maioria, senão totalidade, por Membros do INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, e à qual coube a preparação dos Códigos do Ar; Penitenciário; de Águas; Florestal; de Processo Civil, e de Processo Penal, e das Leis sobre a entrada e expulsão de estrangeiros; de naturalização; de falências; de títulos de crédito; para citar alguns dos principais trabalhos levados a termo. Idêntica, a iniciativa do Governo Provisório com relação aos Estudos de Negócios Estaduais, confiados, também, a uma Comissão de Juristas, para resolver, no recesso das Assembléas Legislativas Estaduais (durante o Estado Novo), as questões de interesse dos Estados e Municípios brasileiros.

ATLANTA  
CONSULTA

Foram, então, escolhidos, para compor as dezenove *Subcomissões Legislativa*, destacados Membros do INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS e do INSTITUTO DOS ADVOGADOS DE SÃO PAULO, com renome de há muito firmado em diversos ramos do direito.

Essas Subcomissões trabalharam com afinco, chegando muitas delas, senão quase tôdas, a organizar e publicar os anteprojetos de lei que lhes haviam sido solicitados pelo Governo Provisório, tais como: o Código Criminal; o Código de Processo Penal; o Código Aéreo; o Código Florestal; a Lei de Naturalização; o Código de Águas; a Lei dos títulos de Crédito, e muitos outros (*Vide*: Decreto 19.459, de 6 de dezembro de 1930, e Decreto 16.684, de 10 de fevereiro de 1931, que disciplinou o funcionamento das Comissões).

Os trabalhos dessas Subcomissões Legislativas foram orientados e estimulados pelo Consultor Geral da República que eia, na ocasião, o Dr. LEVI CARNEIRO, Presidente do INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, ao qual se deve a cuidadosa escolha dos Juristas integrantes das referidas Subcomissões.

\* \* \*

Em muitas outras oportunidades, que não somente nessas, têm os Advogados, por suas Associações de Classe, ou individualmente, cooperado com o Poder Legislativo para o aperfeiçoamento da ordem jurídica, oferecendo ao Congresso Nacional anteprojetos de Lei, completos e eruditos, como, entre outros: o da Lei de Cheques e extinção da enfiteuse; a nova Lei do Mandado de Segurança, organizados todos pelo INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS; o do projeto de reforma da *Lei de Falências* e o Código das Sociedades Comerciais, do Professor WALDEMAR FERREIRA; o Código Comercial, do Desembargador FLORENCIO DE ABREU; o do Código de Navegação, de JOÃO VICENTE CAMPOS; o do Código da Propriedade Industrial, de GAMA CERQUEIRA etc.

Isto, sem contar os inúmeros trabalhos que, a título de colaboração com o Parlamento, lhe enviou, nestes últimos tempos, o INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, versando: a Regulamentação do Direito de Greve; a Participação dos Empregados nos Lucros das Empresas; sôbre a Desapropriação por interêsse social; a Repressão aos abusos da liberdade do pensamento, através da imprensa, do rádio e da televisão; a da Escala Móvel de Salários; a Lei para processo das contravenções e indenizações de danos de pouca monta contra a extinção de ações ao Portador; Projetos de Leis Tributárias, isso, sem aludir aos *pareceres* enviados ao Congresso, sôbre outros vários projetos de lei em andamento.

Não menos profícua a atividade do Conselho Federal da Ordem dos Advogados, que organizou o *novo* Estatuto da Ordem; a Lei de Previdência dos Advogados e colaborou em muitos outros projetos de Lei; a do Instituto dos Advogados de São Paulo; a da Associação dos Advogados de São Paulo e a da Secção da Ordem dos Advogados de São Paulo.

## A COLABORAÇÃO COM O PODER LEGISLATIVO DEVE SER, APENAS, DAS CORPORações DE JURISTAS (1)

A formulação genérica do tema, aludindo à *colaboração*

---

(1) — Conforme Nota, com inteira procedência, o Prof. MUNIZ DE ARAGÃO, da Faculdade de Direito do Paraná:

“Outorgada que foi pelo Constituinte Republicano de 1891, — aos próprios Estados, — a competência legislativa em matéria processual, os resultados não foram nada animadores. Em verdade, as Assembléias locais não estavam preparadas para tarefa de tamanha envergadura e, na sua maioria, os Governos Estaduais não contavam com os elementos indispensáveis à elaboração de boas leis de processo, leis que se adaptassem às concepções doutrinárias em pleno florescimento.

Nos Códigos estaduais, lamentavelmente, nota-se que o legislador não estava em dia com a renovação dos estudos de direito processual, que se intensificara cada vez mais a partir da segunda metade do Século XIX.

Muito ao contrário dessa renovação, os Códigos dos Estados abrigaram princípios tradicionais de direito português, já superado em muitos de seus aspectos por novas teorias e sistemas novos...”

— (in “EMBARGOS DE NULIDADE E INFRINGENTES” — págs. 74/75) —

dos órgãos de classe, na feitura das leis (1) comporta, todavia, uma indagação:

Essa colaboração deve ser apenas dos juristas, ou deverá ser de outros organismos representativos de classes econômicas e operárias?, como se verificou, v.gr., no passado, com relação à confecção do Código Comercial, em que tomaram parte “honrados comerciantes da praça do Rio de Janeiro”, e, hoje, se verifica por parte de algumas entidades sindicais de grau superior, tanto patronais, como de empregados, no respeitante à crítica e às emendas que oferecem aos projetos de lei em andamento no Congresso, versando matéria econômica, tributária e trabalhista, atuando, algumas vezes, como “grupos de pressão” sobre o Parlamento, a modo de merecer a severa crítica de BILAC PINTO e de outros Congressistas.

Começaremos a nossa resposta a essa indagação, recordando que é indispensável a técnica na confecção das leis, e com AURELINO LEAL que “não há feitura humana mais enfiada de dificuldades.”

As leis formam uma espécie de literatura de elaboração difícil, ou como disse GÉNY:

— “A boa lei, o bom Código devem, antes de tudo, conter as qualidades exigidas de toda obra literária que se dirige à inteligência e à vontade, antes que à imaginação e ao sentimento: unidade, ordem, precisão, clareza.” —

— (GENY — “La Technique législative dans la Codification civile moderne” — no “Livro do Centenário do Código Civil Francez” — vol. 2º — página 996).

(2) — Se houvesse, por parte dos Partidos Políticos, um rigoroso critério de escolha para a eleição dos representantes do povo, de modo que os escolhidos fôsem os melhores, ainda se poderia esperar que o Congresso pudesse se desempenhar, eficientemente, de suas funções de elaborar as leis. Mas, como todo mundo sabe, os Partidos não escolhem senão os de maior prestígio eleitoral. As vezes, pessoas de bem, de bom senso, mas incapazes de redigir leis.

O fato foi notado por ROSAH RUSSOMANO DE MENDONÇA LIMA e referido em “O Poder Legislativo na República” — Ed. 1960, págs. 101-102.

A todos não é dado, sem dúvida, avaliar das contrariedades, dos dissabores que provoca um texto obscuro e impalpável da legislação. Mas nós, profissionais, conhecemos de perto como um simples preceito sancionado em um estatuto pode comprometer situações privadas e políticas que o legislador quis proteger e garantir, mas que não pôde, não soube ou não teve a paciência e o cuidado de adaptar à objetividade da vida diária, quando, partindo das abstrações científicas, lhe preparou a moldura no mundo concreto.

É que as leis têm o seu estilo, estilo que MONTESQUIEU queria conciso como o das doze tábuas, reputadas por êle "um modelo de perfeição", sem que, por outro lado, lhe faltasse o caráter de "simples", por ser essencial que as suas palavras despertem entre todos os homens as mesmas idéias. (MONTESQUIEU, "L'Esprit des Lois, XXIX, cap. XVI°).

"Quando nós advogados, preocupados com uma hipótese, com uma situação jurídica, criada pelas injunções da vida diária, pegamos da lei que deve regê-la e, nela, encontramos, condensada, com precisão, com transparência cristalina, com uma capacidade, com um potencial lógico e perfeito de aplicação imediata, a respectiva solução, sentimos mais do que uma sensação comum: sentimos prazer e é com coragem e confiança que vamos aplicar a norma ao caso ocorrente, para restabelecer o equilíbrio das relações alteradas" (AURELINO LEAL — "Técnica Constitucional Brasileira").

E, quando se dá o contrário (1), já não dizer nos casos em que a lei é muda, mas nos casos obscuros, que ela não proveu bem, deixando escapar confusões nos seus preceitos, contra-

(1) — Raras são as leis absolutamente claras. Há mesmo quem impugne a regra "interpretatio cessat in claris." Por mais clara que pareça a disposição legal, posta em confronto com os fatos, poderá suscitar sérias dúvidas, levantar intrincados problemas, cuja solução dependa de um trabalho de interpretação tendente, quer à determinação do pensamento do legislador, quer à delimitação do alcance gramatical dos textos.

.....  
 O legislador tinha obrigação de ser claro na redação da lei. Devia estabelecer de modo explícito as suas determinações ou proibições. Não cumpriu êsse dever. Foi obscuro. Deixou o cidadão em dúvida. Diante do texto êle não sabia se era obrigado a realizar certa e determinada ação ou abster-se da prática de uma outra." —

— (NOÉ AZEVEDO — "As garantias da liberdade individual" — págs. 76-77).

dições nas suas regras, impropriedade de termos, imprecisão de frases, que contrariedades não sofremos, vendo que simples defeitos de técnica, e, conseqüentemente de arte jurídica, deixam perder uma situação que a justiça devia amparar.

É, então, que se seguem êsse trabalho exaustivo das consultas, essas peregrinações às origens, êsse contato com o passado, procurando iluminar-nos com as suas matérias, que todos nos oferecem para recompor o texto, para penetrar-lhe a significação exata, insinuando-nos até o seu recesso, porque fechadas encontramos tôdas as portas da precisão e da lógica.

E quantas vêzes, Senhores, todo o esforço consultivo, tôda a indagação originária, tôda pesquisa histórica é inútil para decifrar o preceito hierográfico. (AURELINO LEAL — Técnica Constitucional Brasileira — págs. 6/7).

Uma das causas determinantes da pletora dos julgamentos nos Tribunais (1), — a que se tem denominado a crise de julgamentos, reside não só na péssima redação das leis vigentes (2), como nas lacunas da Lei (3). Isso, sem falar na

(1) — O atraso na distribuição da Justiça, pelos Tribunais, se deve, em grande parte, ao grande número de demandas fundadas ou resultantes:

a) — de redação defeituosa da maioria das nossas leis mais recentes;

b) — à proliferação de leis de exceção;

c) — à perpetuação de leis que, primitivamente, eram destinadas a uma vigência temporária, mas que não são revogadas nem reformadas, tais como: leis do inquilinato; leis de proteção aos pecuaristas; leis de defesa da economia popular, com seus obsoletos e ineficientes organismos de controle; leis de família, desajustadas aos tempos modernos; indenização de danos por acidentes ocasionados por veículos etc. etc.

Os defeitos de legislação causam irritação aos litigantes: in VANDERBILT — La Justicia Emplazada a Reformarse, pág. 142, in verbis:

“... hay imperiosa necesidad de: a) mejorar la calidad del personal judicial; b) — simplificar la estructura de la organización de justicia y el procedimiento en los tribunales, de manera que el procedimiento pase a ser, más que fin en sí mismo, medio de distribuir justicia; c) eliminarse el arraigado vicio de los retrasos injustificados.

.....  
Los defectos del derecho causan especial irritación a los litigantes y a la ciudadanía en general.

.....  
El publico cree con razón que el mecanismo de la administración de justicia puede e debe simplificarse y mejorarse.”

(2) — A versatilidade da jurisprudência é, por de vêzes, conseqüente a textos de lei, bifrontes e confusos, mal redigidos, quase sempre gerando a perplexidade para o homem do povo, para “o comum dos homens aos quais se aplica a Lei”, conforme as judiciosas observações de REGINALDO NUNES, no artigo que publicou sobre as incertezas do direito, no “Jornal do Comércio” de 13 de novembro de

eternização de leis que foram feitas para duração temporária, como as leis do reajustamento da pecuária, (que provocaram mais de 6.000 recursos *ex-officio*, ora pendentes de julgamento no Tribunal Federal de Recursos); as das leis do inquilinato; as da chamada Lei de Luvas; as de proteção à economia popular; as de abastecimento e regulação de preços; as leis tributárias, em geral, e, ainda por cúmulo, à recalcitrância da administração pública em desrespeitar os direitos subjetivos do indivíduo, obrigando-o a recorrer à proteção jurisdicional, através do Mandado de Segurança, que, por isso, vai absorvendo, num crescendo assustador, a atividade jurisdicional dos nossos Juizes e dos Tribunais Superiores.

M a s: —

A rigorosa técnica na feitura das leis só pode ser trabalho de Juristas.

Acentuou, com a sua incontestável autoridade, o Professor FRANCISCO MORATO, nesta passagem do discurso que proferiu na FACULDADE DE DIREITO DO PARANÁ:

— “Em que pêsse aos que, — tocados de inveja, rivalidade, ou irreverência, murmuram contra o que, pejorativamente, denominam a turba de bacha-

---

1955, no qual êle aponta as causas principais das variações dos julgados sobre a interpretação da lei; o desrespeito à técnica das expressões, a falta de sistemática entre estatutos legislativos etc.

E o pior de tudo isto é que ninguém se escusa de não cumprir a lei, alegando que a não conhece (Introd. ao Código Civil, art. 3). O texto estabelece:

“Presunção de conhecimento do texto da lei escrita, pouco se importando que em tórno dêle gravitem os mais disparatados sentidos e que juizes e tribunais vacilem, em permanentes conflitos.” (REGINALDO NUNES, Loc. cit.) —

(3) — A redação defeituosa das leis e, pior do que isso, a lacuna da lei, não é somente nossa. Em outros países o fenômeno também se faz sentir. E, em alguns, como na Suíça, o Estado confere ao Juiz poderes de legislador (Código Civil Suíço, art. 1º da Lei de Introdução).

Aliás, também, entre nós, como observa, com inteira procedência, CARLOS MAXIMILIANO, o Juiz também pode em certos casos criar a norma jurídica adequada para solucionar a hipótese sub judice, quando a lei de Introdução ao Código Civil prescreve ao Juiz, ora implícita ora explicitamente, que em determinados casos recorra à equidade, aos princípios gerais do direito, elevando o Juiz, de certo modo, às funções de legislador, talqualmente o faz a Consolidação das Leis do Trabalho quando ordena ao Juiz que decida o pleito de acôrdo com o direito comparado. (CARLOS MAXIMILIANO — “Hermenêutica e Aplicação do Direito” — nº 67 — p. 85; — Consolidação das Leis do Trabalho, art. 8º).

réis, certo é que aquêles que, com preparo, vocação e treino se dedicam à tarefa de defender o organismo social, adquirem uma perícia e superioridade que refogem ao comum dos homens, na elaboração e na inteligência das leis, no tráfico e recon-tros da vida civil, no tratamento e no meneio dos negócios públicos.

Por mais vastos e profundos que sejam seus conhecimentos, não pode o homem do mundo ombrear com os juristas na inteligência dos princípios, na feitura das leis, na exegese dos textos e na aplicação das normas. (1)

Por mais vivo, pronto, sagaz e penetrante que seja o leigo, nunca lhe será possível cingir os assuntos em tôda a amplitude e clarividência como fazem os jurisperitos, nem tampouco exercer a arte difícil-

(1) — Esta opinião de MORATO consoa com a que, precedentemente, havia sido expendida pelo Conselheiro RIBAS, *in verbis*:

“O conhecimento profundo e completo do direito pátrio é impossível sem que se firme nas bases do direito romano, não, sòmente, porque é nêle que se encontram as razões históricas eficientes da legislação dos povos modernos, como porque êle é o mais belo, completo e majestoso monumento de sabedoria jurídica que os séculos passados nos legaram.

Na realidade: —

A vida jurídica moderna continua tão saturada do direito romano que difficilmente poder-se-á alcançar tôda a potencialidade de um texto de lei, prescindindo daquela fonte de ilustração.

Dela nos vieram, de par com a terminologia, todos os conceitos fundamentais do direito privado.

É que a técnica dos juristas romanos realizou verdadeiramente um dos tipos mais perfeitos e acabados de construção doutrinária, capaz de permanecer aderente à existência social, através de tôdas as mutabilidades e vicissitudes.

Os juristas romanos podem ser tidos como pragmatistas, pois que, para êles, o critério da verdade contida numa fórmula ou de conveniência de um instituto é dado pela applicabilidade e utilidade que encerra.

Desafelçoados a teorias gerais, dotados de um agudíssimo senso de realidade, o que os preocupa na estrutura de um instituto é o fim prático a que êle se destina.

Por isso, sabem provocar-lhe o desenvolvimento, ampliar-lhe a utilidade, sem alterar a sua originária contextura orgânica, prontos a abandoná-la quando não mais revele a plasticidade necessária para abranger novas necessidades, interêsses diferentes, realidades mudadas.

As doutrinas dos juristas clássicos, intérpretes e criadores ao mesmo tempo, imprimiram tão profundamente no direito romano êsse caráter realista, que não o puderam modificar sensivelmente os artífices bisantinos que concorreram para a estrutura do sistema justineâneo.”

(SAMUEL MAC-DOWELL — Prefácio à obra — Tratado de Direito Romano, do Prof. Amasões de Figueiredo — Rio — 1930 — pág. 4)

ma da técnica jurídica, na sua finalidade plástica e morfológica, de transformar o abstrato em concreto, de fazer o diagnóstico jurídico, de metamorfosear o preceito natural em preceito obrigatório, de converter as normas ideais em realidades objetivas.

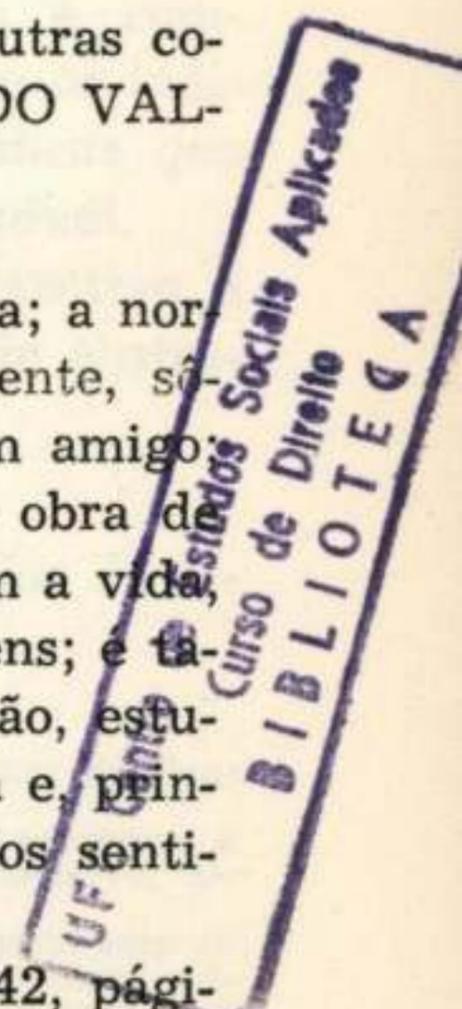
Ao leigo não é dado penetrar em todos os meandros e emaranhamentos, nem tampouco reduzir em um conjunto de vista sistemático as leis fundamentais da técnica jurídica. É-lhe assunto estranho ao alcance e competência da alçada privativa daqueles que se entregam à prática diuturna, às penosas lucubrações do método e ginástica desta ordem de conhecimentos, em que, quanto mais as ciências jurídicas evoluem e se alongam da infância, tanto mais se acentua essa estraneidade.” (1)

A essas considerações poderíamos aduzir estas outras colhidas de um recente trabalho do Prof. HAROLDO VALADÃO:

“... a lei não é uma coisa fácil de ser feita; a norma jurídica não se estabelece, primariamente, sobre a perna, de afogadilho, a pedido de um amigo; de um funcionário, de um técnico... É obra de pensamento e de responsabilidade, joga com a vida, a liberdade, a fortuna, o trabalho dos homens; é tarefa complexa e árdua que exige observação, estudo, meditação, reflexão, tempo, persistência e, principalmente, compreensão dos ideais e dos sentimentos do povo.”

(Revista Jurídica, Pôrto Alegre, Vol. 42, páginas 21/22).

(1) — Essa é uma das causas pelas quais resultou um total fracasso a representação de classes no Parlamento, ensaiadas, entre nós, na Constituição de 1934, mas que nenhum proveito trouxe, às classes, pelos seus representantes no Parlamento.



Ainda, sôbre “A ELABORAÇÃO DO DIREITO PELOS TÉCNICOS”, pensamos que é oportuno recordar a lição que se dessume desta Conferência do Professor HAHNEMANN GUIMARÃES, no INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS:

“Para aplicar o direito, o Estado dispõe do Poder Judiciário, composto de técnicos, aos quais se atribui a delicada função de interpretar e aplicar as leis.”

Para ensiná-lo, nas Faculdades, acrescentaríamos nós, são selecionados, mediante severo concurso, juristas de renome nas suas especializações.

Como, então, para *elaborá-las* dispensar os *juristas*? “O Direito não pode ser bem aplicado senão pelos conhecedores dos sistemas jurídicos. O *leigo* é incapaz de resolver os casos complexos que a vida dos negócios faz surgir e, por lhe faltar o conhecimento especializado, *não perceberá o alcance das normas abstratas*, nem compreenderá a linguagem técnica que a lei emprega, embora a abstração e a linguagem técnica sejam recursos indispensáveis à inteligência precisa e fácil da lei.”

(Conferência do Prof. HAHNEMANN GUIMARÃES, no INSTITUTO DOS ADVOGADOS BRASILEIROS, publicada no Jornal do Comércio de 27.XI.1937).

“A arte de formular é tão difícil quanto a arte de aplicar a regra jurídica.  
A *técnica* da jurisprudência e a *técnica* legislativa se equivalem.”

(HAHNEMANN GUIMARÃES — Loc. citada).

Ainda sôbre "A ELABORAÇÃO DAS NORMAS JURÍDICAS:"

É certo que a *lei não é a única fonte do direito*: o costume; o direito natural e a equidade também originam regras jurídicas.

Mas não é disso que se trata e, sim, do *direito positivo*, a respeito do qual assim se manifesta o citado Professor de Direito:

"O Jurista precisa ser um sociólogo e um político, mas o que há de caracterizar a sua especialidade é a feição técnica; é que êle conhece a técnica para elaborar normas de ação obrigatória e para aplicá-las aos casos especiais."

(HAHNEMANN GUIMARÃES — loc. cit.)

"As sociedades desenvolvidas, numerosas e complexas, em que é mais difícil manterem-se os indivíduos coordenados, exigem *regras jurídicas que imponham uniformidade à atividade individual*.

Para simplificar-se o sistema do direito positivo é necessário reduzir estas regras, por meio de abstração, ao menor número."

(Autor e obra citados).

*A reforma dos Códigos deve ser elaborada pelos Juristas. (1 e 2)*

(1) — GIRAUD — (La Crise de la Démocratie et les réformes nécessaires de Pouvoir Législatif).

Depois de insistir na colaboração dos juristas na feitura das leis, preconiza a criação de um Conselho Legislativo (assessoria parlamentar pelos juristas) e, assim, justifica a sua sugestão:

— "Il ne suffit qu'une loi soit heureuse, qu'elle soit faite par des législateurs au courant des questions qu'ils traitent, il faut encore que des juristes y aient collaboré. Une loi est un monument juridique d'une intêret capital, on aura pur choisir le plus bel emplacement et réunir les matériaux les plus précieux, tout risque d'être compromis sans l'intervention des hommes de l'art que sont les techniciens du droit.

... Ce Conseil législatif sera composé de juristes choisis parmi l'élite de l'intelligence et du savoir. Pour biente remplir leur tâche, il faut en effet qu'ils réunissent un ensemble de qualités assez rare."

E, proclama as qualidades que devem reunir os assessôres:

— "Il faut, en premier lieu, qu'ils possèdent à fond le droit, qu'ils connaissent d'une façon précise l'ensemble de la législation et la jurisprudence touchant les

O Parlamento, com a faculdade assegurada a qualquer dos Representantes do Povo, de discutir, emendar, (suprimir ou modificar projetos de Lei) destrói, por vêzes, a sua siste-

matières les plus diverses, de façon à pouvoir indiquer, exactement dans quelle mesure un projet de loi donné contredirait et modifierait le droit existant.

En second lieu, ils doivent apercevoir tous les aspects du problème législatif, de façon à pouvoir indiquer au législateur les lacunes qu'il risque de commettre, les précisions qu'il doit donner. Cela suppose une connaissance exacte et complète de la vie politique et sociale du moment, qu'un juriste, même distingué, peut ne pas posséder parfaitement.

En troisième lieu, les Membres du Conseil doivent être experts en l'art de rédiger les lois, art difficile qui réunit la concision, la précision, la clarté et la simplicité. Ils proscrireont la phraseologie, les déclarations vagues qui risquent d'alourdir la loi et de fausser la portée de ses dispositions pratiques.

Ils s'efforceront d'énoncer clairement des principes généraux qui permettront d'embrasser la multitude des cas d'espèces que la loi devra régir. Pour préciser la valeur de ces règles, ils prévoieront expressément un certain nombre de cas où elles s'appliqueront. De la sorte, la tâche des juges sera facilitée et il y aura moins à redouter pour les citoyens la multiplicité des interprétations jurisprudentielles qui sont une cause d'incertitude et une cause d'arbitraire.

Enfin... ils doivent garder une sereine impartialité et offrir à tous les partis le concours loyal et complet de la technique législative qui, sans les préserver de l'injustice, les sauvera de la confusion et de l'impuissance.

Pour cela il faut qu'ils soient assez fortes pour faire taire les préférences personnelles et servir indifféremment tous les partis. C'est à cette condition seulement qu'ils parleront avec autorité, qu'avec une fermeté courtoise ils s'imposeront au respect du législateur et le prémuniront efficacement contre son ignorance, son inexpérience et sa légèreté." —

(EMILE GIRAUD — ob. cit., pág. 213-214) —

A feitura das leis — opinião de BERTHELÉMY, in "Revue de Droit Public — 1928 — pág. 782: —

— "... Les Parlements sont incapables de voter des textes satisfaisants. Il faut réduire leur rôle à émettre des opinions, le soin de rédiger les textes nécessaires devant être confié à de plus compétentes qu'aux.

Opinião de M. SMETS, no Senado Belga:

— "... S'il y a une réforme à souhaiter, c'est la création de commissions spéciales, composées de parlementaires et de techniciens étrangers au pouvoir législatif, qui auraient pour mission de rédiger les textes sur lesquels s'ouvriraient les débats dans le parlement et de les réviser en unité..." — (La Reforme du Senat, p. 56) —

(2) — O mesmo Sr. PONTES DE MIRANDA, ao comentar o art. 36 da Constituição Federal de 1946, tece as seguintes considerações, subordinadas ao Título "DA INDEPENDÊNCIA E HARMONIA DOS PODERES":

— "Toda discussão e construção constitucional gira em torno da Lei. Todas as técnicas aí se concentram: a da liberdade; a da democracia; a da distribuição dos poderes; a da defesa das próprias técnicas adotadas.

Todo processo de elaboração da lei que não seja pela livre adesão é, pois, transitório.

A melhor fórmula é a que, sem determinado lugar e tempo, for mais eficiente. Quem diz livre adesão, diz democracia imediata livre. É a meta, o ponto final para que se caminha.

No longa estrada, vêem-se o Príncipe que dita a lei, o Parlamento que a faz (com poderes populares, mas com a liberdade de fazê-la contra o povo), o referendo. São as formas passageiras dos órgãos elaborativos.

De todas, cientificamente, a melhor é o referendo. Que é que se pede a uma Lei?

Que seja acertada e que a ela adira a opinião. Em vez de o fenómeno realizar-se pela conversão do projeto político em lei, monopolizada pela assembléa não técnica e desligada do povo a feitura e a adoção, realiza-se pela elaboração por técnicos e a submissão de sua incidência à aprovação pelo povo".

(Comentários à Cons. de 1946 — 3a. ed., tomo II — págs. 342-43) —

mática, e prejudica, depois, a sua aplicação prática, como se vê, todos os dias, no pronunciamento dos tribunais!

\* \* \*

Essa, por certo, a razão da demora na elaboração do nosso Código Civil que — ao ser promulgado, já estava envelhecido para a sua época. E essa, também, a razão dos inúmeros “erros” que a cuidadosa revisão de EPITÁCIO PESSOA, após a promulgação da lei, procurou sanar, com a célebre *Lei de erratas ao Código Civil*, o que, todavia, não obstou, que, quase quarenta anos depois da vigência do Código, os *críticos*, em serôdias objurgatórias, lhe venham apontar “erros”, atribuindo-os, sem maior exame, a CLÓVIS BEVILAQUA, quando deviam saber que a redação de CLÓVIS é, apenas, a do anteprojeto. A do Projeto, tal como foi afinal aprovado, pelo Congresso, é de LACERDA DE ALMEIDA, com os inúmeros retoques que lhe pôs RUY BARBOSA, ao qual, todavia, passaram muitos “erros” que EPITÁCIO PESSOA veio a corrigir, como já dissemos.

## DA INCAPACIDADE DOS PARLAMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DOS CÓDIGOS E DAS LEIS DE MAIOR PORTE (1)

AFONSO ARINOS, Parlamentar e Professor de Direito Constitucional, criticando a ação do Congresso numa aula (que denominou — *CRISE DO DIREITO E DIREITO DA CRISE* — declarou, textualmente:

“O que há é *direito contra a lei*, pelo menos contra a lei formal.

A razão principal dessa rebeldia do direito contra a

(1) — Sobre a incapacidade do nosso Parlamento para elaborar Códigos, basta acentuar o que se passa com o Código do Trabalho, que uma Comissão Mista de Deputados e Senadores está pretendendo elaborar e que, desde o início do ano de 1958, não passou dos 17 primeiros artigos... (vide notícia no *Jornal do Comércio* — de 28.3.58).

lei reside, a nosso ver, na técnica demasiado *retardada da elaboração da lei formal ordinária*.

A função legislativa nos países democráticos obedece, ainda hoje, a um processo só compatível com a face histórica de estabilidade social, em que a lei escassa podia ser sempre confeccionada nos arrastados trabalhos das grandes assembleias.”

“... Em todos os países do Mundo os melhores escritores de direito público proclamam a *urgente necessidade da transformação dos métodos legislativos*, para se evitar o colapso desse poder democrático. A lei não tem acompanhado a evolução política do Estado democrático.”

E conclui:

“Trata-se de um direito positivo, feito de normas criadas de maneira irregular, colidentes com leis não derogadas. Situação resultante, — sempre é bom que se insista, — do *desajustamento* entre a irreversível decadência do individualismo jurídico e a incapacidade do legislativo democrático, devido a razões técnicas e a resistências reacionárias, para criar, no tempo preciso, a estrutura de uma nova legalidade.”

(in “Estudos de Direito Constitucional”, — Rio — 1957 — págs 160/161).

## NECESSIDADE DA REFORMA DO PODER LEGISLATIVO NAS DEMOCRACIAS

Esse desajustamento do Congresso para execução de suas tarefas tem preocupado os publicistas de todos os Estados Democráticos. (1)

---

(1) — O eminente Sr. PONTES DE MIRANDA abre, com estas palavras, o Capítulo II de seus Comentários ao Poder Legislativo, na Constituição de 1946 (3a. Edição):

O nosso INSTITUTO DE DIREITO PÚBLICO E DE CIÊNCIA POLÍTICA realizou em agosto de 1955 uma Mesa Redonda sobre "O Poder Legislativo", da qual participaram THEMÍSTOCLES CAVALCANTI, JOÃO MANGABEIRA, BILAC PINTO, HERMES LIMA, JOSÉ AUGUSTO, CARLOS MEDEIROS SILVA e SAMUEL DUARTE, assentando-se, entre outras providências aconselháveis, as seguintes:

- a) — a restrição do direito individual de apresentação de projetos de lei, — iniciativa que seria limitada aos Partidos Políticos; às Comissões; ao Poder Judiciário (nas matérias de sua competência) e ao Poder Executivo, ficando os representantes com o poder de emendar os projetos.
- b) — uma delegação legislativa, *sui generis*, do Congresso ao Poder Executivo para completar os projetos de lei, que voltariam ao Congresso para serem aprovados, ou não (*apud* ESTUDOS CONSTITUCIONAIS — PODER LEGISLATIVO — Fundação Getúlio Vargas — Ano 1956 — págs. 27 a 29; 69/70, 86, 91).

### SUGESTÕES DA COMISSÃO DE JURISTAS PARA UMA REFORMA CONSTITUCIONAL

Em março de 1956 o Ministro da Justiça NEREU RAMOS organizou uma Comissão de Juristas para elaborar sugestões para a Reforma Constitucional. Essa Comissão, que era composta dos Professores F.C. DE SAN TIAGO DANTAS, CARLOS MEDEIROS SILVA, ANTÔNIO GONÇALVES DE OLI-

---

— "Todo problema político dos nossos dias gira em torno da elaboração da lei. Quem faz a lei é que é o mestre da vida social.

.....  
Os movimentos reformistas, e revolucionários, quaisquer que sejam a sua natureza, os seus propósitos e as suas táticas, sem nos dizerem e, talvez, sem terem nítida consciência daquilo por que lutam, o que querem é, somente, chamar a si a feitura da lei."

VEIRA, FRANCISCO BROCHADO DA ROCHA e HERMES LIMA, considerando a inelutável necessidade de imprimir novos rumos à elaboração das Leis em nosso País, sugeriu:

- a) — restrição ao direito dos representantes do povo de cmendar projetos de iniciativa do Poder Executivo;
- b) — prazo para votação *dêsses projetos de lei*;
- c) — proibição de criação ou aumento de despesas, sem indicação da fonte de receita correspondente;
- d) — delegação legislativa (1 e 2), excluídas as seguin-

(1) — **Delegação Legislativa:** O bom desempenho, pelo Congresso, das suas atribuições constitucionais porá côbro ao expediente da delegação legislativa, que é o artifício de que tem usado o Parlamento para se aliviar dos seus próprios encargos!

(2) — Favorável à Delegação Legislativa, SEABRA FAGUNDES assim se manifestou, na Conferência sôbre AS REFORMAS ESSENCIAIS AO APERFEIÇOAMENTO DAS INSTITUIÇÕES POLÍTICAS BRASILEIRAS (Jornal do Comércio — Rio — 30 de outubro de 1955):

— “A ação do Poder Executivo na feitura das leis tem sido admitida por todos os povos. A delegação é mais comum sob o regime parlamentar, porém nada impede, porque tudo é uma questão de criação do legislador constituinte, que, convindo à prática do regime presidencial, sob êste seja ela admitida. No campo das instituições políticas o que vale primordialmente é a funcionalidade, é a eficiência, é a utilidade das fórmulas na sua transplantação à realidade ambiente, e não ha harmonia das regras com modelos teóricos. Nós mesmos já utilizamos as delegações, repetidas vêzes, sob a Carta Magna de 1891, que não as instituiu, mas também não as vedava em texto expresso (8).

RUY BARBOSA, que pessoalmente se opunha à delegação legislativa, reconhecia, no entanto, o inelutável da sua prática aqui e mesmo nos Estados Unidos, mediante o eufemismo dos regulamentos delegados. (9)

Neste País, autores antigos e modernos referem a existência de atos legislativos emanados do Poder Executivo. GOODNOW, no seu *Comparative Administrative Law* a êles se reporta. (10)

Car. Morrison, Bernstein e Snyder observam que, apesar das alternativas de reação e aquiescência da Suprema Côrte, perdura o uso das delegações, sendo Lend-Lease Act, de 1941, o exemplo mais recente e significativo neste sentido. (11)

O que se afigura “deslize intolerável”, como o classificou o Sr. Afonso Arinos, em discurso na Câmara dos Deputados, é pretender delegação do Congresso ao Presidente da República, em face do teor atual do art. 36, parág. 2º, da Constituição, onde há uma vedação peremptória e iniludível às transferências de competências entre os três poderes do Estado (12).

— “A delegação indiscriminada e plena não se justifica. É perigosa, podendo conduzir a um amesquinamento do papel do órgão legiferante, como regulador do equilíbrio do regime. Desde, porém, que se limite o seu conteúdo (se fôr apenas para a complementação de lei de diretrizes gerais, já elaborada pelo Congresso), ou se deixe condicionado o trabalho do Executivo à ratificação, ou veto global pelo Parlamento, concilia as necessidades do processo de legislar com a preservação da autoridade do Poder Legislativo. Com êsses limites só desandarà em prática abusiva, se o Congresso mesmo quiser abdicar da sua relevante missão político-constitucional.

Aliás, há de ser bem aceitável, até para aquêles que, em princípio, se opõem às delegações, o reconhecimento constitucional da competência legislativa do Presidente da República, do que a prática viciosa, em que nos vimos arrastando há alguns anos, da regulação normativa de setores os mais importantes da vida nacional, como o do comércio exterior, no fluxo e refluxo da exportação e importação através de instruções de órgãos subalternos na hierarquia da administração pública.” —

tes matérias: eleitoral, orçamentária, minas, riquezas do subsolo e quedas d'água ou ratificação de trabalhos;

e) — elaboração de projetos definitivos de lei, por Comissões Especiais criadas pela Câmara ou pelo Senado;

f) — aceleração dos trabalhos legislativos pelo encurtamento de prazos de revisão dos projetos adotados por uma das Câmaras, e do pronunciamento sobre as emendas.

(Ministério da Justiça e Negócios Interiores — Reforma Constitucional, vol. I, 1956 — págs. 23/4 e, notadamente, a Justificação, a págs. 25/27).

\* \* \*

Nada disto, como se sabe, foi feito.

O Congresso Nacional, — inoperante, (1) continua objeto das críticas mais severas, e até certo ponto justas, eis que não se desincumbe da feitura de leis reclamadas pelo interesse coletivo e que, de há muito, fazem objeto de projetos de lei, (2) sem tramitação, ou com andamento procrastinado; as

---

(1) — Oportuno ressaltar a inexplicável demora na ratificação dos Tratados e Convenções Internacionais, por parte do Congresso, — com absoluto descaso para os compromissos que o País assumiu nesses Conclaves, compromissos esses que não podem valer como lei interna, senão depois que o Congresso Nacional os aprovar.

Essa demora é conseqüente ao fato de não possuir o Congresso a assessoria técnica que o esclareceria convenientemente, com presteza e oportunidade!

(2) — Encaradas as funções do Poder Legislativo, apenas sob o prisma da elaboração da lei, a sua importância, escreve ROSAH RUSSOMANO DE MENDONÇA LIMA, ressalta de maneira incontestável. É delas que emanam as normas abstratas, amplas, genéricas, que vão abarcar toda a vida nacional, que se vão estender pelos mais diferentes setores, que vão exercer as mais estranhas influências, propiciando o entendimento entre os homens, ou induzindo-os à incompreensão e ao caos.

Observando o desdobramento das múltiplas e complexas tarefas do Poder Legislativo, vemo-lo influenciando os mais variados setores da vida coletiva.

Assim, — no tocante à ordem Econômica, é por lei que a União poderá interferir no domínio econômico e monopolizar determinada indústria ou atividade.

Por lei é que será promovida a justa distribuição da propriedade, com igual oportunidade para todos. Por lei é que será reprimida toda e qualquer forma de abuso do poder econômico. Por lei é que se emitirão disposições sobre o regime das empresas concessionárias de serviços públicos.

Do mesmo modo, o Legislativo estende a sua influência sobre a Ordem Social, pois que emitirá as normas básicas de toda a legislação do trabalho e da previdência social. Ainda por lei será regulado o direito de greve. Na defesa do País avulta a função específica do Poder Legislativo. A lei é que estabelece a organização, competência e funcionamento do Conselho de Segurança Nacional, assim como específica as zonas indispensáveis à defesa nacional.

O Serviço Militar e outros encargos, impostos aos brasileiros, e como necessários à defesa da Pátria, são também prestados nos termos e sob as penas da lei.

Os brasileiros para que possam ocupar este ou aquele cargo devem observar os

*leis complementares à Constituição Federal; a regulamentação do direito de greve; a participação dos empregados nos lucros das empresas; a reforma do Código Comercial; da lei de falências; cheques e navegação; o estatuto da ordem dos advogados, e tantos outros, fazendo jus à veemente crítica de LUCIANO MESQUITA, in verbis:*

## CRÍTICA DAS ATIVIDADES DO PODER LEGISLATIVO

I) — Grande parte do trabalho do Congresso diz respeito a aspectos secundários e, ainda por cima, formais da função de governo, o que prejudica a sua eficiência quanto a alguns de seus propósitos.

II) — É inútil aspirar venha o Congresso a deliberar em caráter técnico. (1) Aspirar que o Congresso apoie as suas deliberações com prevalência do critério técnico é uma ingenuidade. Tôdas as deliberações do Congresso são estritamente políticas. (2)

requisitos estatuidos em lei.

A lei é que organiza o Conselho Nacional de Economia, instituído pelo Texto Supremo.

E, finalmente, o Poder Legislativo, estendendo a sua atuação à vida política do País, é o órgão competente para, normalmente, decretar o estado de sítio. Mais uma vez, pois, a lei é indispensável para a consecução do relevante objetivo.

Esta enumeração, meramente exemplificativa, demonstra, por si mesma, a importância da função legislativa na órbita social e, ao mesmo tempo, descenda a certeza incontornável de que a elaboração da lei se erige como um dos mais difíceis e complexos problemas estatais."

(ROSAH RUSSOMANO MENDONÇA LIMA — "O Poder Legislativo" — págs. 15 e 16).

(1) — Ao propósito, já notava GIRAUD:

— "Le vice de notre Démocratie c'est l'impuissance.

Pour que l'État démocratique ait une volonté et qu'il exerce à bon escient, il faut:

Une chambre unique  
des députés moins nombreux  
des partis politiques  
des Conseils professionnels et un  
conseil juridique associés à la preparation des lois."

— (EMILE GIRAUD — "La crise de la Démocratie et les Réformes nécessaires du pouvoir législatif" — Paris — 1925 — pág. 165) —

(2) — O sentido político da lei predominando, e até sobrepujando, o jurídico, já o temos consagrado na Constituição Federal, quando esta dispõe que, declarada a inconstitucionalidade da lei pelo Supremo Tribunal Federal (Órgão não político), será a decisão judiciária submetida ao Senado Federal (Câmara Política), que suspenderá a execução da lei declarada inconstitucional pelo Judiciário, se assim o entender, eis que se trata de faculdade de suspender e, não, de obrigação de suspender, a vigência da lei declarada inconstitucional, pelo Judiciário.

III) — O Congresso perde precioso tempo com assuntos pequenos, secundários e formais da função do govêrno, — como, v. gr., a matéria relativa a *auxílios, subvenções e isenções tributárias*.

Por isso: —

IV) — Por causa dessas pequenas ocupações o Congresso:

- a) — deixa de exercer o contrôle que lhe competia sôbre a administração pública;
- b) — não encontra tempo para elaborar *as leis fundamentais à vida do país*;
- c) — não revê, nem consolida, atualizando, a parte aproveitável da abundante legislação vigente, inclusive da do período do Estado Novo;
- d) — não conseguiu ainda exercer, com o sucesso que era de esperar, o INSTITUTO DO INQUÉRITO PARLAMENTAR. (As Comissões Parlamentares de Inquérito são inúmeras, mas nada fazem de concreto e útil).

V) — Quando o Executivo quer uma lei, o Congresso dificilmente a recusa ou retarda. Por conseguinte, o Congresso sòmente não vota uma lei dentro de tais ou quais diretrizes — e em tempo X (que tanto pode ser de 48 horas, como de três meses, seis meses, um ano) se o Executivo não estiver, realmente, interessado na Lei.

VI) — O Congresso é, também, Govêrno, portanto, as demoras, procrastinações e desinterêsses do Congresso pela votação de uma lei importante (v. gr., — a reforma agrária) — decorrem, apenas, do fato de o Congresso refletir, politicamente, o pensamento do Govêrno.

VII) — Sôbre o problema dos “*pressure groups*” ainda estamos na época do “*old fashioned lebbyst*”: o Congresso raramente decide a favor de interêsses particulares.

VIII) — O Executivo elabora melhor as leis, escoimando-as de dispositivos assistemáticos, que de alguma maneira

UFC Centro de Estudos Sociais Aplicados  
Curso de Direito  
BIBLIOTECA

fogem, quebram ou ampliam demais o objetivo central da proposição.

O Congresso quebra o sistema, esgarçando o sentido das leis a ponto de fazê-las, em muitos casos, teratológicas, inaplicáveis. (1)

Prosseguindo: —

Há, indiscutivelmente, necessidade de revisão da legislação vigente (2), tendo por objetivo central consolidar o que está disperso em milhares de leis, decretos-leis e decretos regulamentares, sob a diretiva principal de simplificar ao máximo os processos de trabalho, acentuando-se, por um lado, as linhas de autonomia e de liberdade administrativas, e, por outro lado, as de responsabilidade legal do administrador.

---

(1) — Resulta imperfeita a obra legislativa, porque as Câmaras funcionam com intermitência, deliberam às pressas, e não atendem somente aos ditames da sabedoria.

Preocupam-se, de preferência, com alguns tópicos, fixado o acôrdo sobre estes, deixam passar sem exame sério os restantes; descutam do fundo, e talvez da forma, que é a base da interpretação pelo processo filológico.

Daí resultam deslizos que se não corrigem, nem descobrem sequer, mediante o emprêgo do elemento gramatical: imprecisão dos termos, mau emprêgo dos tempos dos verbos; uso do número singular pelo plural, e vice-versa; de um gênero, para abranger os dois; de termos absolutos em termos relativos, e o contrário: o relativo pelo absoluto; palavras sem significação própria, portanto inúteis; textos falhos, lacunosos, incompletos; outros inaplicáveis, contrários à realidade ou preñhes de ambiguidade. (CARLOS MAXIMILIANO, "Hermenêutica e Aplicação do Direito", n. 119, pág. 150/51; — JOHN WIGMORE — "Prefácio da Science of Legal Method; HOLBACH, "L'Interprétation de la loi sur les Sociétés, págs. 7/41).

(2) — Os males que a atual legislação traz ao País e às instituições foram ressaltados pelo Senador OCTÁVIO MANGABEIRA, in verbis:

— "Os fatos que estão ocorrendo me convencem, cada vez mais, do que, já desde alguns anos, venho repetindo: sob o atual regime, por fôrça da própria legislação vigente, que impõe ou estimula certas práticas, o bom govêrno, falando de modo geral, é irrealizável, e o exercício da vida pública se torna, por assim dizer, incompatível, já não digo com a austeridade, mas com a própria decência. Com isso os maus se beneficiam e muitos dos bons com êles se confundem.

Os partidos nacionais, com as suas seções estaduais, do modo por que funcionam, são tudo o que pode haver de mais artificial. Dir-se-lam carros puxados por vinte parselhas de bichos diferentes.

Porque entre nós a política é principalmente a dos Estados, e até a dos Municípios. São raros, no Brasil, raríssimos os homens públicos que se podem dar ao luxo de fazer política nacional. E êstes mesmos são sacrificados. Daí resultam choques de interesses — mesmo usando o termo "interesse" no seu melhor sentido — que somente se conciliam ao preço, da perda de autoridade, senão própria-mente da desmoralização.

Não há regime que possa funcionar sobre semelhantes alicerces, nem há govêrno que possa bem conduzir-se sob tantas dependências."

(O Cruzeiro de 22 de março de 1958).

A LEGISLAÇÃO QUE PRECISA SER CONSOLIDADA OU  
REFORMADA (1)

Por outro lado, é indispensável regular, por lei, novas situações jurídicas não previstas pelos estatutos vigentes, ou cuja regulamentação se tornou obsoleta (2) e inadequada. (3)

(1) — Leis — Características de Boas Leis — segundo MEDEIROS E ALBUQUERQUE, in "O Regime Presidencial no Brasil" — Rio — págs. 194; 198:

— "O característico das leis é serem reclamadas pelos costumes públicos e, portanto, se adaptarem facilmente a eles. Em alguns casos, eles se limitam a sancioná-las. Por isso, mesmo, certas leis inconvenientes, incompatíveis com o caráter dos povos, nunca são bem entendidas, nem bem praticadas. Em compensação, há hábitos, há costumes, há aspirações tão de acôrdo com a índole nacional, que não precisam ser formulados em textos legais... E, quando há textos legais que os contrariam, esses hábitos, esses costumes, essas aspirações continuam a predominar, apesar das leis, por mais categóricas que sejam."

(2) — "... a multiplicação das leis e decretos-leis nos dias que passam, quer nos Estados sujeitos a regimes ditatoriais, quer naqueles em que a divisão partidária impede que a maioria das assembleias legislativas represente a vontade da maioria da Nação, a proliferação das leis impostas por um usurpador do poder ou por uma fração partidária dominante num parlamento pode transformar a lei em instrumento de perseguição, tirando-lhe o caráter de garantia dos direitos individuais."

(NOÉ AZEVEDO — "As garantias da liberdade individual" — pág. 110) —  
"A lei votada pela maioria dos representantes do povo traduziria, naturalmente, o sentimento jurídico das massas populares.  
Raramente ela se afastaria do sentir comum do povo.

De tal arte, emergindo da consciência jurídica popular a disposição da lei, nada teria de injusta a presunção de conhecimento geral."

(ob. cit. — pág. 119) —

(3) — "A lei marca uma parada no direito; se o direito pára, é necessariamente excedido, porque, enquanto o legislador repousa sobre um Código, a sociedade vai trabalhando sempre."

"Chega um momento em que, — num decurso de tempo, mais ou menos longo, — a força de contínuas mutações, surge uma desarmonia entre o direito do Código e as necessidades da Vida".

"O legislador não pode prever tudo; a mobilidade da vida a isso se opõe, oferecendo, a cada instante, manifestações novas, fatos imprevistos" — (CRUET — La vie du Droit et l'Impuissance des Lois).

A) — Em matéria de  
*Direito Constitucional*

Urge uma reforma da Constituição Federal para atender:

A uma nova e equitativa Discriminação de Rendas;  
À melhoria e eficiência dos trabalhos legislativos, por Técnicos;

À reforma do Poder Judiciário, para obter celeridade e segurança dos Julgados;

Dar eficiência às *Comissões Parlamentares de Inquérito*;

Assegurar a liberdade de pensamento, com responsabilidade efetiva para os que se excederem, na imprensa, no rádio e na televisão;

Assegurar o efetivo e oportuno contrôle da Inconstitucionalidade das Leis pelo Senado Federal;

Estabelecer Delegação de Podêres, em termos.



G) — Normas para utilização da Energia Atômica para fins pacíficos.

H) — Reforma do Direito de Minas e Energia Elétrica, pela modificação dos respectivos Códigos, consolidando-se tôda a Legislação complementar vigente.

### EM CONCLUSÃO

Para essa obra realmente gigantesca o Congresso Nacional carece de assessoria técnica. E, como já advertira POUND, ninguém melhor para essa assessoria do que os Advogados e professôres de Direito, congregados nas suas Instituições Científicas, porque a êles sobram os requisitos necessários à técnica legislativa (1), a modo de redigir as leis — com rigorosa

(1) — Sôbre a correta redação das leis, segundo GÉNY:

— “O papel exato do legislador desvia-se da pura casuística e lhe recomenda disposições suficientemente amplas para abraçar tôdas as situações concretas, apresentando caracteres comuns e suscetíveis de pronta apreensão” (loc. cit., págs. 1036/1037).

É de AURELINO LEAL esta observação:

— “Não se fazem as leis senão em satisfação de injunções sociais. O seu destino é regular essas injunções, harmonizá-las, equilibrá-las, aparando-lhes as arestas e as asperezas capazes de produzirem perturbações comuns. Estamos, pois, com todo o imperativo de uma situação categórica, neste dilema: ou a concepção abstrata foi bem assimilada e bem traduzida, e, neste caso, é justo que se confie nas vantagens da lei, ou não houve correspondência, precisão entre a aspiração e a realidade, e os fenômenos sociais, desenrolados no círculo que se o quis regular, entram a sofrer a ação dos reflexos”, (ob. cit. pág. 45).

Por outro lado, BENTHAM ligava tal importância ao vocabulário das leis, que não se furtou a dizer:

— “Tais palavras tal lei. Fazem-se leis com outra matéria que não com palavras? Vida e liberdade, propriedade, honra, tudo quanto temos de mais precioso depende da escolha dos vocábulos” (BENTHAM — Oeuvres — vol. I, p. 340).

Por sua vez, IHERING, com a habitual clareza:

— “Se se quer que o direito se pronuncie tal como está escrito, é preciso es-

UF C Centro de Estudos Sociais Aplicadas  
Curso de Direito

escolha de palavras, empregando-as adequadamente, e transformando em seguros preceitos do direito positivo (1) as mais justas aspirações do Povo Brasileiro.

2ª CONFERÊNCIA NACIONAL DA ORDEM DOS  
ADVOGADOS DO BRASIL

SÃO PAULO — AGÔSTO DE 1960

RECOMENDAÇÃO APROVADA

A Conferência recomenda a colaboração dos Advogados, através dos seus órgãos representativos (Institutos e Associações) ao Congresso Nacional e às Assembléias Legislativas dos Estados e dos Municípios, na formulação dos aspectos técnico-jurídicos dos projetos de lei, em geral, e na reelaboração do nosso direito positivo.

---

crevê-lo como se pronuncia... A linguagem sendo incorreta, o direito não pode ser bastante preciso." (El Espiritu del Dir. Romano, V. III, p. 43).

E advertia BENTHAM, ao propósito dos vocábulos a serem usados pelo legislador:

— "As mesmas idéias, as mesmas palavras. Não vos sirvais nunca senão de uma só e mesma palavra para exprimir uma só e mesma idéia" (ob. cit., p. 342).

Com o que consoa GÉNY:

— "... O legislador não deve recuar ante a monotonia possível das fórmulas para assegurar-lhes efeito preciso"; — e acha que é coisa de que não se pode desculdar, que — "tôdas as vêzes que o legislador quer dar uma noção jurídica, nitidamente determinada, uma característica que a especifique e isole de qualquer outra, não deve fazê-lo senão por meio de um termo afetado deliberadamente a essa noção e invariavelmente reproduzido para designá-la" (ob. cit., pág. 1037) —

(1) — Há necessidade de novas leis que guardem a orientação e as diretrizes fundamentais da Constituição de 1946, e entre estas, a de Intervenção do Estado no Domínio Econômico, que determinará profundas modificações no nosso direito positivo, notadamente nas leis que regulam as atividades mercantis.

Muitas das leis atuais se mostram desajustadas aos princípios constitucionais vigentes, sendo absolutamente necessário e urgente readaptá-las, guardados aqueles princípios.

Por outro lado, inegável que alguns dos nortes traçados na Constituição de 1946, tanto em matéria de direito público, como de direito privado, estão a provocar a reação do legislador.

Basta citar o que freqüentemente ocorre com as delegações legislativas e a votação de leis contendo as chamadas normas em branco, a serem preenchidas pelos Regulamentos do Poder Executivo. Isso no direito público.

No direito privado os sucessivos projetos de lei tendentes a introduzir entre nós o divórcio estão a alertar o que a norma constitucional da indissolubilidade do matrimônio já não mais representa a "communis opinio" dos Representantes do Povo Brasileiro no Congresso Nacional.