

# A Inobservância do Princípio da Continuidade das Leis como Fator de sua Multiplicação - um Exemplo

CÁSSIA MARIA SENNA GANEM  
Assessora Legislativa do Senado Federal

## SUMÁRIO

*I — A liberdade de consciência, de crença e de culto nas Constituições brasileiras. Bosquejo histórico. II — A liberdade de consciência como “direito absoluto” e questões correlatas. III — O Decreto nº 119-A, de 7 de janeiro de 1890. O Código Penal. IV — O princípio da continuidade das leis. V — Conclusão.*

### *I — A liberdade de consciência, de crença e de culto nas Constituições brasileiras. Bosquejo histórico*

O inciso VI do art. 5.º da Constituição Federal, inscrito no Capítulo I — Dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos, declara a inviolabilidade “(...) da liberdade de consciência e de crença, sendo assegurado o livre exercício dos cultos religiosos e garantida, *na forma da lei*, a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”, apesar de se tratar de norma auto-executável, como adiante veremos.

As Constituições de 1891, 1934, 1937, 1946, de 1967 e sua Emenda n.º 1, de 1969, respectivamente, estatuíram:

1891 — “Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum.” (§ 3.º do art. 72).

1934 — “É inviolável a liberdade de consciência e de crença, e garantido o livre exercício dos cultos religiosos, desde que não contravenham à ordem pública e aos bons costumes.” (art. 119, § 5.º)

1937 — “Todos os indivíduos e confissões religiosas podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para

esse fim e adquirindo bens, observadas as disposições do direito comum, as exigências da ordem pública e dos bons costumes." (n.º 4 do art. 122).

1946 — "É inviolável a liberdade de consciência e de crença e assegurado o livre exercício dos cultos religiosos, salvo os dos que contrariem a ordem pública ou os bons costumes. As associações religiosas adquirirão personalidade jurídica na forma da lei civil." (§ 7.º do art. 141).

1967 (Com a redação da Emenda n.º 1/69) — "É plena a liberdade de consciência e fica assegurado aos crentes o exercício dos cultos religiosos, que não contrariem a ordem pública e os bons costumes." (§ 7.º do art. 153).

Observamos, de plano, antecipando-nos ao tema que além será tratado, ter a Constituição de 1988 sido a única a garantir, "na forma da lei" a proteção aos cultos.

Sem participarmos da análise filosófico-jurídica das *diferenças* entre a *liberdade* de consciência, de crença e de culto, verificamos que o *livre exercício dos cultos religiosos* foi assegurado por todas as Cartas republicanas, tendo como marco o Decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890, regulando a separação entre Igreja e Estado, "documento sereno, discreto e preciso", segundo o Pe. JOSÉ SCAMPINI, S.D.B. (em "A liberdade religiosa nas Constituições brasileiras"), cujo art. 3.º garante a liberdade religiosa dos *indivíduos* e das igrejas, associações e institutos "em que se acharem agremiados" "(...) sem intervenção do poder público", e, no art. 2.º, proclama "a faculdade de exercerem o seu culto, regerem-se segundo sua fé e não serem contrariados nos actos particulares ou públicos (...)".

"É fora de dúvida, todavia, que na sua tarefa de garantir o direito em todas as suas relações, o poder público deve assegurar aos membros da comunhão política que ele preside a livre prática do culto de cada um e impedir quaisquer embaraços que o dificultem ou impeçam, procedendo nisso de modo igual para com todas as crenças e confissões religiosas." (Pe. JOSÉ SCAMPINI, *op. cit.* *Rev. de Inf. Legislativa* do Senado Federal, n.º 42, pág. 391.)

No Império, a Religião Católica era a religião do Estado, como preceituava o art. 5.º da Carta de 1824, *tolerando-se* o "culto doméstico, ou particular, em casas para isso destinadas, sem forma alguma exterior de templo" (cf. art. 5.º — B), permitidas "todas as outras religiões".

Os arts. 191 e 277 do Código Criminal prescreviam, respectivamente, constituir crime "perseguir por motivo de religião a que *respeitar* a do Estado e não ofender a moral pública (...)" e punível "o ato de abusar ou zombar dos cultos *permitidos* no Império, corolário do princípio con-

sagrado no art. 179, § 5.º, da Carta Imperial, que, por sua vez, se fundava no art. 10 da Declaração de Direitos do Homem, de 1789, reprodução semelhante aos arts. 5.º e 6.º da Constituição Francesa de 1814 (cf. PAULINO JACQUES, *Curso de Direito Constitucional*, Rio, 1967, p. 219).

O Anteprojeto da Comissão Afonso Arinos, no art. 19, estatua:

“É livre a manifestação de pensamento, de crença religiosa e de convicções filosóficas e políticas”. E no art. 20: “É garantido o direito à prática de culto religioso, respeitada a dignidade da pessoa.”

Redação das mais sintéticas, na linha programática, sem detalhamentos *supérfluos ou obviedades*.

Em síntese:

As Constituições de 34 e de 46 estabelecem que a liberdade de consciência é inviolável; a de 1937, como a de 1891, não faz referência à liberdade de consciência; as de 67 e 69 afirmam que a liberdade de consciência é plena.

A Carta vigente declara-a inviolável, *tout court*, exemplo da de 1946.

## II — A liberdade de consciência como “direito absoluto” e questões correlatas

Para o trato do problema dos *direitos absolutos*, ERNEST ROGUIN escolheu, na formulação de sua “teoria geral da classificação dos direitos”, o critério do “objeto do direito”, retomando, assim, a distinção feita por WINDSCHEID: *absolutos são aqueles que existem contra todos*; relativos, os que existem contra uma pessoa ou número limitado delas.

ROGUIN propõe se incorpore à classificação de WINDSCHEID, dentre outros, o que chama de “monopólios de direito privado”, ou “de propriedade intelectual”. (*La règle de droit*, Lausanne, 1889, 3.ª parte, p. 201, *apud Introducción al Derecho*, ENRIQUE R. AFTALION *et alii*, 8.ª edição, 1967, p. 270). Daí, o surgimento dos “direitos autopessoais” (denominação dada por CARLOS OCTAVIO BUNGE, na obra *El derecho*, pp. 381 a 389), “sobre a própria pessoa”, ou “os que possui cada homem sobre a sua individualidade física e psíquica”, englobando a vida, a integridade orgânica, a honra, a liberdade física, e a *liberdade psíquica* ou *liberdade de consciência*, que nos interessa nestas considerações.

“Son derechos absolutos pues no existen contra una persona determinada sino que *todas en general están obligadas a respetarlos*. El sujeto pasivo no es una persona en particular sino que lo constituyen *todas las demás personas sometidas al poder social*. El deber correspondiente a estos derechos es puramente pasivo: *consiste sólo en respetarlos, esto es no violarlos o perturbarlos*. El Estado es para Roguín, el origen y el límite de

los derechos autopersonales. *Estos no serian originarios, sino concedidos por el Estado, el que, en consecuencia, puede restringirlos o suprimirlos para satisfacer necesidades políticas o prover a la defensa social (ejemplos, estado de sitio, ley marcial, pena de muerte, pena de prisión, etc.). De modo, pues, que cuando se dice que estos derechos son "absolutos" no se alude a su ejercicio (que puede estar más o menos restringido) sino sólo a que todos deben respetarlos y no solamente ciertas determinadas personas.*" (V.g., nos termos do inciso I, *a*, do art. 136, e inciso IV, do art. 139, inciso VIII, do art. 5.º, da Constituição Federal brasileira). (ENRIQUE B. AFTALION *et alii*, *op. cit.*, p. 277.)

Em abono desta tese, veja-se, por exemplo, a *propriedade*, sobre a qual podem incidir limitações que venham atender a sua função social, sobretudo a *desapropriação* "por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social" (cf. incisos XXIII e XXIV do art. 5.º, e 170, III, da Constituição Federal), e a decretação da indisponibilidade de bens ou o seu perdimento, decorrentes da prática de atos ilícitos e lesivos.

Os direitos de liberdade, de locomoção, de associação, de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, de *crença religiosa* ou de *convicção filosófica* ou política, etc. dispensariam, mesmo, a expressão "manifestação do titular" para que as outras pessoas se vejam obrigadas a respeitá-los, segundo algumas teorias sobre a sua natureza.

Voltando aos limites do direito à liberdade de *consciência*, de *crença*, e de *associação*, alinhemos as disposições constantes dos incisos VIII, *in fine*, XVI, XVII, *in fine*, XLII, XLIII, XLIV, do art. 5.º da Constituição Federal, dos arts. 131 e 154 do Código de Processo Civil (com a redação dada pela Lei n.º 5.925/73), pois o juiz é obrigado a decidir conforme as leis, e o art. 1.226, VII do Código Civil.

"A *liberdade de crença* compreende a liberdade de ter uma crença e a *de não ter crença*", observa PONTES DE MIRANDA, nos *Comentários à Constituição de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969*, Tomo V, 2.ª edição, ERT, p. 119).

E prosseguindo:

"O fanatismo e a intolerância de Lutero e de Calvino continuaram a tradição eclesiástica. Tampouco, foi a liberdade de religião fruto de revoluções. Na França, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão omitiu no rol dos direitos fundamentais a liberdade de religião. Todos sabem que se quis forjar, depois, religião de Estado. Na Alemanha, vemo-la em 1848, mas logo anulada pela Assembléia Nacional de Francfurte. Depois, apareceu na Declaração de Direitos de 1850; e a evolução demorou até 1919, para logo ser destruída a partir de 1933. Volveu após a guerra." (*Op. cit.*, pp. 120/1.)

“No estado atual do princípio, a liberdade de religião está esvaziada de qualquer elemento de desigualdade, ou de despotismo (preponderância): é direito individual fundamental, que independe de qualquer escalonamento, em virtude de maior ou menor número de adeptos, ou de outro fator diferente. *O qualificador universal “todos” não se refere à religião, mas ao indivíduo.* O princípio não diz “Todas as religiões são livres”, porém “*Todos os indivíduos têm igual direito à liberdade religiosa.*”

Parte do princípio mais geral, que é o de liberdade de pensamento, tem-se perguntado se nele cabe o de liberdade de pensar *contra* certa religião ou *contra* as religiões. Nas origens, o princípio não abrangia essa emissão de pensamento; depois, incluiu-se nele, alterando-se-lhe o nome em “liberdade de crença”, para que se prestasse a ser invocado por teístas e ateus. Tal como está formulado, hoje em dia, o *princípio de liberdade de pensamento*, é ocioso discutir-se a matéria. *Liberdade de religião é liberdade de se ter a religião que se entende, em qualidade, ou em quantidade, inclusive não se ter.*” (Op. cit., p. 123 — grifamos.)

Pe. JOSÉ SCAMPINI, na sua tese de doutorado (*Rev. de Inf. Legislativa*, Senado Federal, n.º 40, p. 384), observa:

“O conteúdo, pois, da liberdade religiosa não é a verdade religiosa, é a imunidade de qualquer coação externa, enquanto o fundamento da liberdade religiosa é a dignidade humana, ou seja, o homem é responsável por seu destino.” (A respeito, vide PIETRO PAVAN, *La Libertà Religiosa*, Brescia, 1967, p. 127.) (Grifamos.)

Dos *Anais da Constituinte Republicana* (vol. I, p. 363), extraímos esclarecedor ponto de vista, externado pelo “Sr. SEABRA”, Deputado da Bahia:

“Mas o Estado não hostiliza ninguém e muito menos a Deus. *O Estado não afirma nem nega.* Toma a atitude de um indivíduo que apenas observa os movimentos e procura mantê-los regularmente, para que se não perturbe a *ordem pública*. (...) somente intervém com a sua autoridade nas ocasiões em que há *perturbação da ordem*, paz e tranqüilidade públicas.” (Grifamos.)

“— República sem liberdade de consciência não é República”, afirmou o Deputado TOSTA (*Anais*, Anexo ao vol. I, p. 58).

E o Deputado JUSTINIANO SERPA:

“Ainda como consequência necessária do art. 7.º reclamo a mais larga, a mais ampla liberdade de consciência e de crenças, absoluta tolerância de cultos, o maior respeito a todos os prin-

*cípios religiosos, literários e científicos, quaisquer que estes sejam. E reclamo, senhores, em nome dos mais elevados interesses do meu País e dos grandes dogmas do governo republicano.*" (Anais, vol. I, p. 461.) (Grifamos.)

"Nenhum Estado, nem o governo federal podem fundar uma igreja. Nenhum dos dois pode *aprovar leis que favoreçam uma religião, que auxiliem todas as religiões, ou preferir uma religião em detrimento de outra.* Nenhum dos dois pode forçar, ou influenciar, *uma pessoa a frequentar, ou a ficar afastada da igreja, contra a sua vontade, ou forçá-la a professar uma crença, ou a manifestar descrença religiosa.* Ninguém pode ser punido por ter, ou professar, *crença ou descrença religiosa, por ir ou por deixar de ir à igreja.* Nenhum imposto, qualquer que seja o seu montante, grande ou pequeno, pode ser lançado para patrocinar atividades ou instituições religiosas, seja qual for a sua denominação, e não importa que formas possam adotar para ensinar ou praticar religião. Nenhum Estado e nem o governo federal podem, aberta ou secretamente, participar dos negócios de quaisquer organizações ou grupos religiosos, e vice-versa. Segundo as palavras de Jefferson, a cláusula contra o estabelecimento de religião, através de lei, foi destinada a "levantar um muro de separação entre a Igreja e o Estado" (EVERSON versus Board of Education. 330 vs. — 1947, in *A Constitutional Faith*, Hugo Lafayette Black).

Voltando a Pontes de Miranda, compreende-se

*"... na liberdade de culto a de orar e a de praticar os atos próprios das manifestações exteriores em casa ou em público, bem como a de recebimento de contribuições para isso."* (Op. cit., p. 129). (Grifamos.)

*"(... ) que o Estado nada tem a ver com o fiel, com o crente, mas só com o cidadão — é fora de dúvida que, na sua tarefa de garantir o direito em todas as suas relações, do poder público é dever assegurar aos membros da comunhão política, que ele preside, a livre prática do culto de cada um e impedir quaisquer embaraços que o dificultem ou impeçam, procedendo nisso de modo igual para com todas as crenças e confissões religiosas. Foi em consideração disso que a República, logo nos primeiros e gloriosos passos com que entrou no caminho das reformas de caráter político-social que teve de empreender, determinou (pelo Decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890) a supressão das relações oficiais entre o Estado e a religião, até então por ele subsidiada e protegida preferentemente — a proibição de culto com caráter oficial e sua sustentação às expensas do tesouro público — a liberdade de regerem-se de acordo com*

*sua fé, independentemente de licença e ingerência, nos seus atos públicos e particulares, de quaisquer autoridades públicas, não só os indivíduos, mas também quaisquer igrejas, associações e institutos em que se acharem agremiados — o reconhecimento da personalidade jurídica de todas as igrejas e confissões religiosas para adquirirem bens e administrá-los, sob os limites das leis relativas à propriedade de mão morta, a manutenção da cônica, sustentação dos serventuários católicos na ocasião existentes, e a extinção do padroado.”* (Idem, *ibidem*, p. 132). (Grifamos.)

*“No estado atual do direito público, a liberdade de cultos é limitada por medidas de ordem pública, com o mesmo critério que preside às outras limitações: as práticas — assim em atos como em palavras — têm de respeitar as leis penais, isto é, não podem ser tais que constituam crimes ou contravenções; nem lhes seria permitido infringir as outras liberdades.”* (Idem, *ibidem*, p. 137). (Grifamos.)

O segundo artigo da Declaração de Direitos, incluído na *antiga Constituição da Pennsylvania*, postula:

*“Todo homem tem o direito natural e inalienável de cultuar Deus segundo os ditames da própria consciência e entendimento; e nenhum homem poderá ser compelido a assistir a um culto religioso, a construir ou manter qualquer local de culto, ou sustentar qualquer ministério, contrário à sua livre vontade e espontâneo consentimento; homem algum que reconheça a existência de um Deus pode ser privado ou cerceado de qualquer direito civil de cidadão devido a seus sentimentos religiosos ou maneira peculiar de culto; e nenhuma autoridade pode ou deve ser investida, arrogada ou assumida por qualquer poder que possa, em alguma circunstância, interferir com o direito de consciência no livre exercício de um culto.”* (Declaração de Direitos, art. 2.º). (Grifamos.)

E aqui ferimos ponto essencial da discussão em torno da liberdade de culto, qual seja, *o relativo aos seus limites*.

O “livre exercício”, portanto, esbarrará, fatalmente, no balizamento imposto pela “ordem pública e os bons costumes”, expressão que, embora não constante do inciso VI do art. 5.º da Constituição de 1988, à diferença das Cartas de 1934, de 1937, de 1946 e de 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, está subentendida, e não pode o constituinte ter querido o absurdo, permitindo contravenham os cultos às leis.

HUGO LAFAYETTE BLACK, juiz da Suprema Corte Americana, a propósito, comenta o caso “Reynolds versus United States” [98 U.S. — 145 (1877):

*“O Congresso declarou crime a poligamia no Território de Utah, antes que ele se tornasse um Estado. Processados de acordo*

com essa lei, os *mórmons*, baseando-se em que a sua fé religiosa aprovava a prática, alegaram que a lei territorial que a considerava crime, violava a Primeira Emenda. A Suprema Corte não aceitou o argumento, assinalando que a Primeira Emenda *protege somente o direito de ser mórmon, de crer nessa religião e de sustentá-la, mas que uma igreja não pode, dando a determinada conduta aprovação religiosa, impedir o governo de considerá-la crime. Estabeleceu-se deste modo o limite exato entre a liberdade de crer numa doutrina e de defendê-la, e a de adotar conduta que viole a lei.*" (HUGO LAFAYETTE BLACK, *op. cit.*, pp. 75/76.)

De igual modo, poder-se-ia argumentar em relação ao *incesto*, aos *sacrifícios humanos*, à negativa em receber o incapaz, sob guarda e cuidados médicos, transfusão de sangue necessária a salvar-lhe a vida, não trabalhar aos sábados, incorrendo em falta sujeita a descontos e até à dispensa por inassiduidade, ou nos domingos e dias santos de guarda, quando a função o exigir, embora, quanto a estes, se possa dizer estarem relacionados com a "liberdade de culto", na medida em que se relacionam aos valores do espírito.

No Segundo Império, o Senador SILVEIRA MARTINS apresentou o Projeto letra T, de 1887, cujo art. 1.º dispunha, escorreitamente:

*"É livre, no Império, a todas as religiões, o exercício de seu culto, sem outro limite além da repressão legal a que ficam sujeitos os que, no uso dessa liberdade, cometerem algum delito."* (Grifamos.)

A iniciativa recebeu parecer favorável das Comissões de Legislação e Negócios Eclesiásticos, em 16 de maio de 1888, no qual foram classificadas de "vexatórias" e "odiosas" as disposições que pretendia revogar (2.ª parte do art. 5.º da Constituição Imperial, e o art. 276 do Código Criminal).

O projeto foi aprovado em terceira discussão e remetido à Câmara dos Deputados, em 6 de junho de 1888, onde foi *rejeitado* por 57 votos contra 47, em 22 de maio de 1889, após "dormir nas pastas" da Casa, como disse o Deputado Rodrigues Peixoto.

A "religião dominante" sempre buscou ser "tolerante", como exemplificou o Senador Barão de Cotegipe, no debate sobre o projeto de Silveira Martins:

*"Aí está na Corte mesmo o exemplo de mais ampla liberdade na Casa Evangélica, que data de 1819."*

*"Os costumes eliminaram esta disposição restritiva (referindo-se ao art. 276 do Código Criminal, referente à publicidade do culto) e hoje não só são permitidas ou toleradas todas as reli-*

giões, como também *se consente* que elas celebrem em casas que tenham forma exterior de templo.”

Ao que retrucou o Senador AFFONSO CELSO:

“Ora, o que acontecerá, no interior sobretudo, onde ainda impera algum fanatismo?”

“É isso o que acautela a redação do projeto como está concebido.”

Vale citar AFONSO ARINOS, que defende interessante tese a respeito:

“Se houvesse a permissão oficial, na Constituição, para o culto público e para a atividade política dos estrangeiros, introduzir-se-ia um germe de submissão dos interesses nacionais à pressão dos países muito poderosos, economicamente, *que eram exatamente os países protestantes*: a Inglaterra e os povos nórdicos, holandeses, alemães, escandinavos.”

“Por isso os Deputados do Império tinham que fazer a declaração de que eram católicos.” (In *O Pensamento Constitucional Brasileiro*, conferência na UnB — p. 33.)

D. Pedro II, entretanto, era “tolerante” com as religiões não-católicas, e o “regalismo laicista” acabou por oprimir a Igreja, em 1889.

Citemos, neste passo, alguns exemplos históricos de “tolerância religiosa”:

ALEXANDRE HERCULANO, na sua *História de Portugal* (vol. VI, pp. 26 e segts., 7.<sup>a</sup> edição — 1916), comenta sobre a “tolerância árabe”:

“procedia da índole do islamismo, das suas máximas — digamos assim canônicas e civis —, não se limitou na Espanha à concessão de seguirem em silêncio a própria crença os habitantes avassalados pela espada do islam, nem ainda à de celebrarem publicamente os seus ritos: manifestou-se também no respeito às instituições dos vencidos e à sua propriedade.”

O Abade CLAUDE FLEURY (*Histoire Ecclésiastique*, vol. III, p. 1, edição de 1844, relata como a “tolerância árabe” chegou ao ponto de Moviá, o primeiro califa Omíada, fazer reparar e reconstruir igrejas cristãs. Pe. Vieira, em carta de 26 de outubro de 1671, dizia “ser a indistinção (entre católicos e judeus) o meio mais eficaz de se extinguir o judaísmo” (*Cartas*, tomo III, p. 374 e seguintes).

No Brasil Holandês, o “Regimento do governo das praças conquistadas”, de outubro de 1629, aprovada pela Cia. das Índias Ocidentais, no seu art. 10, estatuiu:

“Será respeitada a liberdade aos espanhóis, portugueses e naturais da terra, quer sejam católicos romanos, quer judeus,

não podendo ser molestados *ou sujeitos a indagações em suas consciências (...)*" (*Revista do Instituto Arqueológico e Geográfico Pernambucano*, n.º 31, p. 292).

Mera "tolerância ou benevolência", mais uma vez, atribuindo-se os conquistadores, em 1634, o direito de "intervir no terreno da consciência". O calvinismo é proclamado a religião do Estado, e o fanatismo oficial recrudescer, em 1637, e a liberdade de culto dos católicos e judeus sofre restrições.

MAURÍCIO DE NASSAU, apesar da sua "prudente tolerância", proibiu cerimônias religiosas por sacerdotes católicos "junto aos réus condenados pelos juízes" (cf. G. BARLEU, *O Brasil Holandês*, p. 56, *apud* — Mário Neme, *Fórmulas Políticas no Brasil Holandês*, Edit. USP — 1971, p. 165).

Em 1640, os moradores reivindicam a liberdade de culto, após as omissões de Nassau e sua conivência com as perseguições contra os católicos, a quem incumbia administrar a política de "tolerância" estabelecida pela Cia. das Índias Ocidentais.

Os judeus, em Recife, eram vilipendiados numa espécie de "guerra santa".

NASSAU, no seu *Testamento Político*, de 6 de maio de 1644, diz:

"Não convém *por agora* que a prática da nossa religião seja abertamente introduzida entre os portugueses com *abolição dos seus ritos e cerimônias (...)*" (JOÃO ALFREDO LIBÂNIO GUEDES e JOAQUIM RIBEIRO, *História Administrativa do Brasil*, DASP — 1966, p. 466).

E quanto aos negros e seus rituais, no Brasil?

A economia escravagista e a segurança pública dos senhores brancos viram-se ameaçadas pelas religiões africanas, "contra a lei de Deus" (cf. denúncia do Procurador, à Câmara, na vereança de 25 de maio de 1748).

Em 1778, dois quilombos às margens do Tietê, de "negros pagãos", foram destruídos.

Em 1885, a Câmara de Itu decreta penas de prisão e multa contra a "feiticeira".

Em Campinas, em 1876 (*Rev. do Arquivo Municipal*, vol. LVI, p. 86, nota 152), foram proibidas reuniões rituais de negros, contra as quais insurgiu-se o bispado.

E quanto aos índios, a palavra de VIEIRA (*Sermões*, vol. XII, p. 333, Ed. Lello), contundente, indignada:

"Que teologia há ou pode haver que justifique a desumanidade e sevícia (...)."

VIEIRA foi o primeiro liberal-abolicionista, embora os jesuítas não tivessem os mesmos sentimentos em relação aos negros (cf. ROCHA POMBO, *História do Brasil*, vol. I, IX, XXXVI). Os índios eram “consolados” pelos padres com o “apelo à fé”.

Em 9 de janeiro de 1860, lei equiparou o direito político do acatólico ao do católico, no Brasil, como um marco evolutivo na luta pela igualdade entre os homens.

Em síntese: a “religião oficial”, a “religião dominante”, em todos os tempos, aliada e até confundida com o Estado, sempre perseguiu, mesmo quando, eufemisticamente, “tolerou” os cultos religiosos que lhe pareciam estranhos a Deus, à moral social, aos bons costumes, à segurança pública, à economia do país, ao sistema político, enfim, usou o braço secular para perseguir, prender, multar, torturar e matar os meros “crentes” de outras “seitas”.

A liberdade religiosa evoluiu para tornar-se uma das maiores conquistas da civilização, constante de praticamente todas as Constituições, e, na prática, o maior fato deste século.

Católicos, protestantes, judeus, islamitas, “fetichistas” e “magos”, todos podem, livremente, crer e praticar os seus rituais, sem o que teríamos a subversão e a desordem na República, sem a concessão de privilégios a uns e outros, retardando o avanço das idéias e opiniões legítimas, o espiritual e o temporal separados numa evolução consideravelmente salutar, só interferindo o poder civil, protetora ou restritivamente, nos casos permitidos pelas leis, se resultar da prática religiosa ofensa ao Direito.

“Talvez com o tempo, o que hoje chamamos de Idade Média inclua também a nossa era” (GEORG C. LICHTENBERG), se meditarmos sobre os horrores da Inquisição, a maldade calvinista, as perseguições aos católicos irlandeses, o holocausto dos judeus, na Europa dominada pelo hitlerismo, o stalinismo e o “medievalismo” islâmico iraniano, sob os aiatolás.

As “morais imperativas”, os “imperativos categóricos”, as “tábuas de valores éticos”, definindo condutas e sancionando outras, protegidas pelas leis e favorecedoras dessa ou daquela crença, ao longo do tempo, fosse ela a crença do Estado, ou a “religião” do Estado, como o foram o fascismo e o comunismo soviético, no seu conjunto hediondo, durante séculos, leva-nos à reflexão sartriana: “(...) o mentiroso prefere censurar-se por haver mentido mas que a interdição da mentira lhe faça saber que ele sempre pode *não mentir*”. “Você mente, mas a mentira deve ser *condenada*”. E SARTRE questiona: “Por que essa contradição? Talvez queiram impor aos outros uma lei que eles violam? Não: eles a impõem a si mesmos. Ficam *tranqüilizados* com a existência da lei. Se a mentira é admitida sem reserva, torna-se realidade e a verdade nada mais é que uma aparência mentirosa; tudo se confunde. Só posso mentir”. (Determinação e Liberdade, em “Atas do Seminário” promovido pelo Instituto

Gramsci, realizado em Roma, de 22 a 25-3-63, Ed. Paz e Terra, 1969, p. 34.)

“Templos, mesquitas ou igrejas: não faço distinção entre essas diversas casas de Deus. São tais quais a fé as fez. São uma resposta do homem para chegar de alguma maneira ao Invisível.” (MAHATMA GANDHI).

III — O Decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890. O Código Penal  
*A eficácia da lei no tempo e a sua cessação*

A República, comenta A. DE SAMPAIO DORIA, consagrou o princípio da *Igreja livre no Estado livre* (*Princípios Constitucionais*, p. 100).

No Brasil, a separação entre Igreja e Estado vem consignada pelo Decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890, que “prohíbe a intervenção da autoridade federal e dos Estados federados em matéria religiosa, consagra a *plena liberdade de culto*, extingue o padroado, e estabelece outras providências”, estatuidando o seu art. 2.º:

*“A todas as confissões religiosas pertence por igual a faculdade de exercerem o seu culto, regerem-se segundo a sua fé e não serem contrariadas nos actos particulares ou públicos, que interessem o exercício deste direito.”*

No art. 3.º está inquestionavelmente claro o “pleno direito de se constituírem e viverem collectivamente, *segundo o seu credo e a sua disciplina, sem intervenção do poder público.*”

Finalmente, a “tolerância compadecida”, fórmula hipócrita e autoritária, fora substituída pela liberdade e pela indiscriminação, em matéria religiosa, implantada a contento da própria Igreja Católica, que acabou entendendo ser a separação oficial saudável também para ela.

Em 22 de junho de 1890, o Decreto n.º 510, do Governo Provisório, “publica a Constituição dos Estados Unidos do Brasil” — “convoca para 15 de novembro daquele anno” “o primeiro Congresso Nacional dos representantes do povo brasileiro (...)”, “com poderes especiais do eleitorado para julgar a Constituição que neste acto se publica (...)”, assim estatuiu:

“Art. 10 — É vedado aos Estados, como à União:

1.º .....

2.º Estabelecer, subvencionar, ou embaraçar o exercício de cultos religiosos.” (Grifamos.)

“Art. 72 — .....

§ 1.º .....

§ 2.º .....

§ 3.º — Todos os indivíduos e confissões religiosas *podem exercer pública e livremente o seu culto, associando-se para esse fim e adquirindo bens, observados os limites postos pela lei de mão-morta.*” (Grifamos.)

Como vimos na introdução deste trabalho, todas as Constituições brasileiras, de 1891 a 1988, conservaram as prescrições do primeiro ato republicano, tratando da *liberdade de culto*, na sua *literalidade fundamental*

Não há fugir a essa conclusão, em face dos textos cotejados, o que nos leva a tecer considerações em torno da questão da *eficácia da lei no tempo e sua cessação*, para concluirmos que a linha predominante no pensamento do constituinte brasileiro é a de *propiciar liberdade de culto, independentemente de qualquer regulamentação*, atendendo aos princípios do liberalismo.

Senão, vejamos: é princípio consagrado no Direito brasileiro o de que a lei em vigor tem *efeito* imediato e geral, respeitadas o ato jurídico perfeito, o direito adquirido e a coisa julgada (cf. art. 6.º da Lei de Introdução ao Código Civil).

A *ratio* desta disposição é a de proteger não só os indivíduos, como o interesse coletivo, estabelecendo o primado da segurança na vida social.

Já no Título XLIV do Livro II, das Ordenações Filipinas (o principal para o estudo da História Administrativa do Brasil), se dispunha:

“Que se não entenda derogada por el-Rei Ordenação, *se da substância dela não fizer expressa menção, dado ocorrer, às vezes, provisões e alvarás contrários ao texto maior.*”

A Constituição de 24 de fevereiro de 1891 consagrou a regra da *não-retroatividade* (art. 77, 3.º), a exemplo da Imperial (art. 179, 3.º), incorporada à de 1934, de forma doutrinariamente confusa, no dizer de OSCAR TENÓRIO (in *Lei de Introdução ao Código Civil Brasileiro*, 1944, p. 712), subsistindo na de 1937, na de 1946, 1967, com a Emenda n.º 1, de 1969, e na de 1988 (art. 5.º, XXXVI).

Embora, à diferença da Constituição Republicana, não haja ficado expressa, nas Cartas que se lhe seguiram, a *não-retroatividade* (exceção feita, em 1937, 1946, 1967 e 1988, às *garantias relativas à matéria penal*) mantém-se como princípio geral, não vedado constitucionalmente e de observância obrigatória, consoante o critério das teorias objetivas: quando estabelecido *em lei ordinária* será respeitado desde que o contrário não seja determinado. Inequivocamente, “a lei não prejudicará o direito adquirido, a coisa julgada e o ato jurídico perfeito”.

KELSEN acha que a retroatividade pode ser consagrada na lei (*Teoria Geral do Estado*, p. 206).

Para RECASENS SICHES, “o motivo de segurança”, “valor fundamental do jurídico”, “(...) no es su fin supremo. Este consiste en la realización de valores de rango superior. Ciertamente, la seguridad es también un valor, pero en relación, con la justicia es un valor inferior” (*apud* OSCAR TENÓRIO, *op. cit.*, p. 109).

O legislador, aceito o primado constitucional, ficaria limitado em nome da segurança individualista, e ao Judiciário incumbe rechaçar preceito que a viole.

“La loi nouvelle ne peut donc modifier une situation juridique subjective antérieure, parce qu’elle toucherait alors à un acte individuel qui a été accompli à un moment où elle n’existait pas encore et la loi serait alors vraiment rétroactive, ce qu’elle ne doit pas être.” (LÉON DUGUIT, *Leçons de Droit public général*, pp. 70 s.).

Na dinâmica da lei, por conseguinte, temos a sua *constituição* e a sua *extinção*.

O art. 2.º da Lei de Introdução estatui:

“Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a modifique ou revogue.”

Simplificadamente, se modificar ou revogar a lei é alterá-la, *ampliativa* ou *restritivamente*, *derrogando-a* ou revogando-a *parcialmente*, ou, ainda, *revogando-a* ou “abolindo os textos existentes” (cf. OSCAR TENÓRIO, *op. cit.*, p. 46), derrogar, pois, é fazer cessar em parte a autoridade da lei; quando se extingue totalmente, ab-rogada se a diz. Revogação, para MAXIMILIANO, é termo “genérico” abrangente, de ambas espécies. (*Hermenêutica e Aplicação do Direito*, p. 438.) Todavia, tanto este autor quanto OSCAR TENÓRIO criticam certa confusão terminológica reinante, no particular, sobre a qual não nos estenderemos.

Desde que não existe na lei nova ab-rogação explícita de lei anterior, verifica-se se houve *ab-rogação implícita*, ou *incompatibilidade de coexistirem as duas normas*.

#### IV — O princípio da continuidade das leis

Para a tese que buscamos aqui defender, qual seja, a da *prevalência* das disposições do Decreto n.º 119-A, de 7 de janeiro de 1890, no tocante à liberdade de crença e ao livre exercício dos cultos religiosos, e das prescrições penais, quanto à “proteção aos locais de culto e a suas liturgias”, em face do que já foi visto, como nenhuma lei *posterior* criou disposições *incompatíveis* com a legislação anterior referida, *regulando inteiramente a matéria* ou *revogando-a expressamente* (cf. § 2.º do art. 2.º da Lei de Introdução), e sendo princípio indiscutível que a norma constitucional incide, imediatamente, prevalecendo as leis que com ela se compatibilizem, tudo assim se traduz: “posteriores, *leges ad priores* perti-

ment, *nisi contrariae, sunt*" (a máxima da continuidade da sua eficácia). Voltemos a OSCAR TENÓRIO:

"A incompatibilidade se manifesta, à primeira vista, quando entre as disposições da lei anterior e as da lei posterior o conflito é evidente. As normas postulam conduta diferente. Trata-se de incompatibilidade material." (*Op. cit.*, p. 49).

"Que se entende pela expressão — regular inteiramente a matéria? Em sentido literal, corresponde a dispor de maneira global no mesmo texto, de matéria até então regulada por outra lei. Na hermenêutica jurídica, não significa dispor diferentemente. A lei posterior pode respeitar disposições existentes nas anteriores. Nem por isto, do ponto de vista formal, elas continuam em vigor. Se o princípio da norma anterior coincide, *mesmo na letra, com a norma posterior, pouco importa. Revogada estará a lei anterior. Basta que a lei posterior disponha, totalmente, sobre a matéria.*" (*Op. cit.*, pp. 53/54.)

E exemplifica OSCAR TENÓRIO:

"A Constituição Federal de 1937 revogou a de 1934. As regras do Primeiro Diploma republicano, que não são incompatíveis com o de 1934, estão em vigor. Na legislação ordinária, há o caso das falências. A Lei n.º 2.024, de 17 de dezembro de 1908, reformou a parte do Código Comercial sobre a matéria. Por sua vez, o Decreto n.º 5.746, de 9 de dezembro de 1929, revogou a Lei n.º 2.024, pois dispôs inteiramente sobre o direito falimentar." (*Op. cit.*, p. 54.)

Em breve digressão, ressaltamos que a lei de 18 de agosto de 1769, ou "Lei da Boa Razão" ("Declarando a autoridade do Direito Romano e Canônico, Assentos, Estilos e Costumes"), no n.º 11, ao mandar abolir textos do Direito Civil, *excetua* "(...) contudo as restrições, e ampliações, que, necessariamente, se deduziram do espírito das minhas Leis significado pelas palavras delas tomadas no seu genuíno e natural sentido; as que se reduziram aos princípios acima declarados; e as que, por identidade de razão, e por força de compreensão, se acharem dentro do espírito das disposições das minhas ditas leis." (D. José, por graça de Deus, Rei de Portugal (...)).

A Carta Política do Império, no seu art. 265, dispunha:

"Todas as leis existentes contrárias à letra e ao espírito da presente Constituição, são de nenhum vigor."

As Constituições de 1891, de 1934 e de 1937, estatuíram:

"Continuam em vigor, enquanto não revogadas, as leis que, explícita ou implicitamente, não contrariarem as disposições desta Constituição."

As Cartas de 1946, de 1967 e 1969, em obséquio ao óbvio, não reproduziram o preceito. Tampouco, a de 1988.

RUI BARBOSA, a propósito, comenta:

“(...) Em todas as Constituições, está subentendida essa disposição.” (*Comentários à Constituição Federal Brasileira*, vol. VI, p. 406).

CARLOS MEDEIROS SILVA diz, com muita propriedade:

“Entre nós, são inúmeros os exemplos desta sobrevivência. A Constituição de 1934, art. 72, manteve o júri; no art. 176, a representação diplomática junto à Santa Sé; no art. 127, previa legislação especial de proteção das renovações de locações comerciais. Tais dispositivos não foram reproduzidos na de 1937, mas se entendeu, que, a despeito do amparo constitucional direto, as leis e atos relativos ao assunto não haviam caducado porque não estavam em oposição ao novo texto. Na Carta de 1937, no art. 67, foi determinada a criação do Departamento Administrativo, disposição não repetida na de 1946; o DASP, todavia, não foi considerado extinto pela omissão do texto novo à sua existência.”

Se não decorrem *antinomias* ou *incompatibilidades* entre a legislação anterior e os textos constitucionais posteriores, conclui-se, de plano, não ter tal legislação ordinária sido revogada, devendo prevalecer, por conseguinte, até a edição de lei nova que a revogue, tácita ou expressamente.

MAXIMILIANO observa que, quando “a nova Constituição mantém, em alguns dos seus artigos, a mesma linguagem da antiga, presume-se que se pretendeu não mudar a lei nesse particular, e a outra continua em vigor, isto é, aplica-se à atual a interpretação aceita para a anterior” (*op. cit.*, p. 385).

Continuaremos a reproduzir, pelo acerto e grau de precisão, os textos dos mestres, que, com *engenho e arte*, versaram o tema da continuidade das leis:

“Tudo que depende de eficácia, dentro do tempo, da nova Constituição, só é constitucional se atende aos novos textos. Nenhum contrato da União, dos Estado Membros ou dos Municípios, nem lei, nem extinto decreto-lei, nem simples decreto vale, se não poderia ser concluído ou editado sob a Constituição nova (...). A Constituição é rasoura que desbasta o direito anterior, para que só subsista o que é compatível com a nova estrutura e as novas regras constitucionais.” (PONTES DE MIRANDA. *Comentários à Constituição de 1967 — com a Emenda n.º 1, de 1969*. Tomo VI, p. 380).

"A Constituição, como lei orgânica, revoga todo o direito constitucional anterior (...). *Em matéria de direitos e garantias individuais, as Constituições brasileiras, da de 1824 a 1946, contêm textos que se reproduzem inteiramente ou que se reproduzem com pequenas modificações gramaticais (...).*"

"Subsiste a legislação ordinária do regime anterior, desde que não incompatível com o novo" (OSCAR TENÓRIO, *op. cit.*, p. 84). (Grifamos.)

"Desde el punto de vista del Derecho estatal se deduce de esta continuidad que las anteriores leyes y ordenanzas siguen en vigor sin más, es decir, *sin un especial acto de recepción, entanto no contradigan a la nuerva regulación. Incluso determinaciones contenidas en Constituciones anteriores pueden seguir en vigor, si bien como simples leyes.*" (CARL SCHMITT, *Teoría de la Constitución*, p. 108, edição de 1934). (Grifamos.)

Este último ponto de vista harmoniza-se com o de PONTES DE MIRANDA, que entende "absorvidas" até as regras contidas na Constituição anterior, posto que, como simples leis, tudo decorrendo do transcrito princípio constitucional expresso nas Cartas de 1891, 1934 e 1937 e implícito nas que se lhes requeiram.

Todavia, o Ministro DJACI FALCÃO, ao votar como Relator da Representação n.º 753, tendo como representada a Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, assim se pronunciou, com invejável rigorismo técnico:

"Todavia, quer o constituinte de 1946, seja o de 1967, com acerto deixou de seguir essa diretriz. Com respeito à *legislação ordinária anterior, segundo o princípio geral, considera-se revogada naquilo que contrariar ou for incompatível com os preceitos constitucionais* (§ 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil). De outra parte, uma Constituição nova, como instrumento fundamental da estrutura jurídico-política do Estado, *ab-roga o diploma básico anterior. Aí um diploma integral substitui o outro na sua inteireza. Não há razão para o artifício da desclassificação de uma regra constitucional para norma ordinária, subordinando-a a ab-rogação ou derrogação pelo processo legislativo comum.* Este entendimento, a meu ver, justifica a conduta dos Constituintes de 1946 e 1967." (12-6-68).

Em síntese: se a norma do § 1.º do art. 2.º da Lei de Introdução ao Código Civil é de aplicação geral e incontroversa para as leis em geral, o é, também, para a Constituição, pois aqui temos a substituição do sistema político por outro.

A doutrina dominante a respeito da revogação das leis, todavia, indica-nos que, se o suporte fático constituído sob o império de Carta cons-

titucional anterior não colide com o diploma maior posterior, esse suporte, seus efeitos, subsistem, incorrendo óbices à sua aplicação e dispensando, assim, qualquer “regulamentação”, como no caso do inciso VI do art. 5.º da Constituição de 1988, tendo em vista tratar-se de norma de *aplicação imediata, auto-executável* ou *bastante em si mesma, suficientemente precisa*, (...), onde o direito instituído se ache armazenado por si mesmo, pela própria natureza dos seus meios de execução e preservação” (RUI BARBOSA. *Comentários*, p. 488).

O § 1.º do art. 5.º da Constituição Federal em vigor dispõe que “As normas definidoras dos direitos e garantias fundamentais têm aplicação imediata”.

A norma, pois, contida no inciso VI do art. 5.º da Carta é de aplicação imediata? É justo dizer que a faculdade de todas as confissões religiosas “exercerem o seu culto, regerem-se segundo a sua fé e não serem contrariadas nos atos particulares ou públicos”; a impossibilidade de o Estado vedar qualquer religião, ou discriminá-las implica a proteção aos locais de culto e a suas liturgias”? Achamos que sim! A garantia “na forma da lei” se apresenta ociosa.

Em face do mandamento do § 1.º do art. 5.º da Carta de 1988, como se não devesse estar *subentendida* a proteção aos locais de culto, tendo em conta o contrasenso de indicar um fim, um direito, sem prescrever ou garantir os meios ao seu pleno exercício, fala-se em “lei” regulamentadora. Além do mais, se necessária fosse a regulamentação, concluir-se-ia que a norma do art. 208 do Código Penal, ao prever o “ultraje a culto e impedimento ou perturbação de ato a ele relativo”, acha-se convalidada pelo diploma maior, e, portanto, em vigor, atendendo ao escopo do texto constitucional. A norma penal pune, também, os atos de escarnecer de alguém por motivo de crença ou *função religiosa* e de vilipendiar publicamente ato ou objeto de culto.

Daí pode decorrer, também a aplicação de norma geral civil (art. 159 do Código Civil), segundo a qual *todo aquele* que, por dolo ou culpa, causar dano a terceiro tem o dever de prestar reparação. E, no caso de *omissão* da autoridade policial, o nexó de causalidade entre a ação do agente e o resultado bastaria para empenhar a responsabilidade civil do Estado (§ 6.º do art. 37 da Constituição Federal), comprovada a negligência, o mau aparelhamento ou insuficiência de serviço policial. E daí, a responsabilidade administrativa do servidor, na forma do estatuto próprio.

Indaguemos, neste passo, se a “omissão”, nas Cartas de 1946 e de 1967, com a Emenda n.º 1/69, da exigência de “lei protetora”, teria permitido ao Estado *não garantir* a liberdade de culto contra agressões de qualquer espécie? Claro que não!

A boa exegese constitucional está a indicar que “não se admite interpretação estrita que entrave a realização plena do escopo visado pelo

texto" (ALÍPIO SILVEIRA, in *Hermenêutica no Direito Brasileiro*, I, pp. 222/223).

Do contrário, estar-se-ia admitindo a possibilidade de haver *absurdos* no texto constitucional. E, se assim não fosse, seria admissível que as interpretações, por mais sábias que fossem pudessem criar *conseqüências* outras que não defluissem do próprio texto constitucional e implícitas no seu espírito e sistemática.

"Anterior e superior à palavra é a idéia de quem preceitua" adverte-nos o milênar *Direito Romano* (CELSO, *Digesto*, Liv. 33, Tit. 1.º, p. 7, § 2.º).

O intento que dita a norma, qual seja, a sua *auto-executoriedade*, dispensando qualquer título legal hábil, requer, portanto, possa ser utilizada pelos interessados, sem necessidade de qualquer intervenção legislativa para dar-lhe operacionalidade. A disposição do inciso VI do art. 5.º é *comando completo*, cujas palavras se entrosam com o seu espírito, num sentido unívoco, e a interpretação chega a ser meramente *declarativa* e incondicionada à edição de lei para a sua execução.

Assim como seria nula, inexistente, norma ordinária versando matéria que devesse ser regulada por lei complementar, nenhum efeito prático teria "regulamentar" o citado dispositivo constitucional, já "regulamentado" pelo Código Penal. Este, em verdade, *apenas sanciona* conduta ilícita típica, garantindo o direito à inviolabilidade dos cultos. O Código é o *veículo legal da proteção a um direito de aplicação imediata*, não dependente de qualquer regulamento para o seu pleno exercício.

Quando a Constituição vigente sentencia que "lei punirá", "lei regulará", "lei disporá" ou "na forma da lei", cabe ao intérprete verificar, repetimos, se legislação anterior que com ela não colide existe, e, portanto, vige, atendida estando a exigência de "regulamentação", mesmo que o texto constitucional posterior não tenha reproduzido o dispositivo, como extraímos da lição de Carlos Medeiros Silva. Com maior cuidado, incumbe ver se o dispositivo é, apesar da sua redação, *bastante em si mesmo*. Aí, com maior razão há de se desprezar a referência ao regulamento, *stricto sensu* ali colocada por defeito de técnica legislativa, tecnicamente desnecessária. O Direito Penal é completamente independente, por razões formais e finalísticas, por motivos substanciais ontológicos e *funcionais*, cujo caráter sancionatório se verifica *propter maleficium*. O mesmo diga-se das prescrições civis relativas ao restabelecimento do equilíbrio social violado pelo dano, à restauração do *statu quo ante*, que não importam em *regulamentação* do comando constitucional de que se trata.

#### V — Conclusão

O Direito Penal estatuiria sanções para a violação de preceitos ou atentado a direitos contidos em outras áreas do ordenamento, como é o

caso, assumindo um “caráter acessório”, com a precedência lógica do Direito Constitucional. Regulamentar, porém, não o seria.

Recordemos, aqui, a regra inscrita na Lei de Introdução ao Código Civil (art. 2.º):

“Não se destinando à vigência temporária, a lei terá vigor até que outra a *modifique* ou *revogue*.” (Grifamos.)

Logo, as normas existentes e vigorantes são de aplicação pacífica, sem solução de continuidade, tendo em vista a subsistência de legislação anterior, não revogada pela atual Carta e pelas que lhe antecederam.

A babel legislativa gera incerteza nas relações jurídicas, provocando o que o Deputado GERALDO GUEDES chamou de “verdadeiro festival de leis” (DCN — Seção I, edição de 14-4-71, p. 150) em nosso País.

A Comissão de Juristas organizada pelo Ministro da Justiça, NEREU RAMOS, em 1956, alertou:

“Tudo indica que o prestígio do Congresso se reforçará na opinião pública desde que sua tarefa legiferante se apresente, em condições de atender, a tempo e a hora, as soluções legais reclamadas pelo corpo social.”

O Dr. FERNANDO GIUBERTI NOGUEIRA, ex-Orientador de Pesquisas Legislativas do Senado Federal, em trabalho publicado na *Revista de Informação Legislativa* do Senado Federal (n. 30 — 1971, pp. 149 a 178), diz com propriedade:

“A legislação agigantou-se, tornando-se progressivamente tumultuária. Transformou-se em imensa floresta, capaz de desorientar até o mais operoso e documentado dos juristas. *Ao lado das velhas surgiram as novas leis, ambas coexistindo numa promiscuidade anárquica.* A velocidade dos acontecimentos instalou produção em série, sendo que cada vez menor cuidado passou a ser dispensado à elaboração legislativa.”

“O processo legislativo, na acepção ampla e atual do termo, alcança, também, em suas malhas tentaculares, os provimentos menores, que desdobram e desenvolvem, na antesala do flagrante da execução, as normas básicas enunciadas nos provimentos maiores. A co-participação no processo legislativo *lato sensu* se estende, solidariamente, de um a outro extremo dos atos que se endereçam à efetivação da norma legal.”

Urge, pois, reformar-se o Parlamento, desacelerando o ritmo de elaboração das leis e sistematizando, assim, o processo legislativo que a inconvenientes e prejuízos nos leva, com tantos paralelismos e duplicidades.