

Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito

João Alberto de Oliveira Lima

**Consolidação de Normas Jurídicas:  
encontro entre Direito, Ciência da Informação,  
Filosofia da Linguagem e Lógica,  
a convite do neoinstitucionalismo**

*Consolidation of Legal Norms: The interaction between Law,  
Information Science, Philosophy of Language and Logic  
through the lenses of the Neoinstitutionalism*

Brasil

2019

Universidade de Brasília – UnB  
Faculdade de Direito

João Alberto de Oliveira Lima

**Consolidação de Normas Jurídicas:  
encontro entre Direito, Ciência da Informação,  
Filosofia da Linguagem e Lógica,  
a convite do neoinstitucionalismo**

Tese apresentada como requisito parcial à obtenção do grau de Doutor no Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília, linha de pesquisa Transformações da Ordem Social e Econômica e Regulação.

Orientador: Márcio Iorio Aranha

Brasil

2019

João Alberto de Oliveira Lima

Consolidação de Normas Jurídicas: encontro entre Direito, Ciência da Informação, Filosofia da Linguagem e Lógica, a convite do neoinstitucionalismo / João Alberto de Oliveira Lima. – Brasil, 2019-

192 p. : il. (algumas color.) ; 30 cm.

Orientador: Márcio Iório Aranha

Tese (Doutorado) – Universidade de Brasília – UnB

Faculdade de Direito

Programa de Pós-Graduação, 2019.

1. Consolidação de Normas Jurídicas. 2. Direito Regulatório. 3. Teoria Geral do Direito. I. Orientador. II. Universidade de Brasília. III. Faculdade de Direito. IV. Título.

João Alberto de Oliveira Lima

**Consolidação de Normas Jurídicas:  
encontro entre Direito, Ciência da Informação,  
Filosofia da Linguagem e Lógica,  
a convite do neoinstitucionalismo**

Tese apresentada como requisito parcial à  
obtenção do grau de Doutor no Programa de  
Pós-Graduação da Faculdade de Direito da  
Universidade de Brasília, linha de pesquisa  
Transformações da Ordem Social e Econômica  
e Regulação.

Aprovada em: **19 de março de 2019.**

**Banca Examinadora**

---

**Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha**  
Orientador - Presidente

---

**Prof. Dr. Adrian Sgarbi**  
Membro

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Célia Delduque**  
Membro

---

**Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cláudia Roesler**  
Membro

---

**Prof. Dr. Antônio de Moura Borges**  
Suplente

*Para Ana Quirino.*

# Agradecimentos

Inicialmente, a Deus por me guiar nesta jornada da vida.

Aos meus pais Raimundo de Oliveira e Lindalva de Oliveira Lima, pela transmissão do milagre da vida, pela educação e pelo constante incentivo na minha formação. Ao meu pai, pela ajuda na revisão de artigos.

Aos meus irmãos Lisbeth, Raimundo, Lisiane, Linaldo, Libânia e Lucas, pelo rico convívio familiar e apoio aos meus estudos.

À minha esposa Ana Quirino, pela companhia nesta jornada da vida e por ter concebido os nossos filhos Mariana, Eduardo, Henrique e Ana Júlia, que são uma inspiração para viver, trabalhar e continuar estudando. Aos meus filhos, pelo tempo concedido ao desenvolvimento desta pesquisa.

Ao amigo e Prof. Dr. Márcio Iorio Aranha, pelos ensinamentos dos últimos 15 anos, pela orientação no doutorado, pelo constante incentivo nesta jornada acadêmica e pelo convite para participar do Projeto Coletânea de Normas e Julgados de Telecomunicações.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Maria Célia Delduque, pelo convite para participar no Projeto SUSLegis e por aceitar o convite para integrar as bancas examinadoras de qualificação e de defesa desta tese.

Ao Prof. Dr. Paulo Du Pin Calmon, do Instituto de Ciência Política da UnB, pelas sugestões e críticas por ocasião da participação na banca examinadora de qualificação desta tese.

À Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Cláudia Roesler e ao Prof. Dr. Adrian Sgarbi, pela participação na banca examinadora desta tese.

Ao amigo Lauro César Araujo, pela parceria intelectual em vários projetos, pelas constantes palavras de incentivo, pela liderança e desenvolvimento do projeto abn<sub>TEX2</sub> (utilizado nesta pesquisa), que considero uma contribuição fundamental para a ciência do Brasil, merecedora de prêmio.

Aos Profs. Drs. João Paulo Almeida, Giancarlo Guizzardi e Cristine Griffó, da UFES, pelas discussões sobre a aplicação da Lógica ao arcabouço analítico conceitual de Hohfeld.

Aos Profs. Drs. Fabio Vitali e Monica Palmirani, da Universidade de Bolonha, pelos ensinamentos e parceria acadêmica desde 2007.

Aos amigos Ricardo da Silva Lima, Jideão José Vieira Filho, João Rafael Nicola, Marcos Fragomeni Padron, João Holanda, Marco Antonio Motta de Souza, Lauro César Araujo, Fernando Ciciliati e Jean Ferri (*in memoriam*), pelo intercâmbio de conhecimentos no ambiente de trabalho no Prodasen e pelas contribuições ao Projeto LexML, no qual o sonho de consolidação das normas jurídicas federais se insere.

Aos amigos Flávio Roberto Heringer, Luiz Tostes e Edilenice Passos, por sugestões em artigos e apoio incondicional em diversos projetos.

Aos amigos Vladner Lima Barros Leal, Alessandro Pereira de Albuquerque, Alexandre Coelho Batista Júnior, Deomar Rosado e Carlos Magno Cataldi Santoro, pelo constante apoio ao Projeto LexML e incentivos à formação acadêmica.

Ao amigo e Prof. Dr. David Pardo, por sugestões e comentários sobre as ideias iniciais da aplicação da Teoria das Oposições ao arcabouço conceitual de Hohfeld.

Ao Prof. Dr. Menelick de Carvalho Netto, pelas disciplinas na pós-graduação, fundamentais no direcionamento desta pesquisa.

Ao Prof. Dr. Murilo Bastos da Cunha, orientador no Doutorado em Ciência da Informação na UnB, por, em 2004, ter me incentivado a ir à Faculdade de Direito expor as ideias da minha pesquisa. Na oportunidade, conheci o Prof. Márcio Iorio Aranha, que veio a se tornar o orientador desta pesquisa.

Aos participantes do Projeto SUSLegis, por compartilharem uma das experiências mais intensa em que participei. *Do grupo Consultivo*: Maria Célia Delduque, Lenir Santos, Márcio Iorio Aranha, Lauro César Araujo, Lourdes Almeida, Luiz Carlos Pelizari Romero, Alethele de Oliveira Santos, Fernanda Terrazas, Valéria Alpino Bigonha Salgado, Nathália Gomes Oliveira de Carvalho, Edilenice Passos e Maria Ester Rodrigues; *Do grupo Estudantes de Direito*: Ana Luísa Pinto Carvalho, Amanda Nunes Lopes Espiñeira, Fábio Toshiro Iijima, Isabella Galvão Arruda, Letícia Rabelo Campo, Lucas Barbosa de Araújo, Paulo César Dias Ferreira; *Do grupo Programadores*: Anderson Parra de Paula, Everton Ricardo Cardoso Montenegro, Júlio César Ferreira e Orlando José da Silva Júnior; *Do Ministério da Saúde*: João René Mattos Filho e Mariana das Neves Sant'Anna Tunala.

Ao mestrando Bruno Schmitt Morassutti, da PUC-RS, por compartilhar dados empíricos de sua pesquisa sobre consolidação de normas no Poder Executivo Federal.

À Euzilene Rodrigues Morais, da Secretaria de Pós Graduação da Faculdade de Direito da UnB, pela presteza, cordialidade e excelência nos serviços prestados ao programa.

À Diretora-Geral do Senado, Ilana Trombka, e ao Secretário-Geral da Mesa do Senado Federal, Luiz Antonio Bandeira de Mello, pelo apoio ao Projeto LexML, do qual essa pesquisa é parte.

À Biblioteca Luiz Viana Filho, do Senado Federal, pelo apoio na disponibilização do acervo e empréstimos de obras.

Ao Instituto Legislativo Brasileiro, pelo incentivo à pesquisa acadêmica como forma de aprimorarmos o desempenho da missão institucional do Senado Federal.

E, finalmente, às demais pessoas que, com críticas ou sugestões, contribuíram para o desenvolvimento deste trabalho.

“*Classificar não é simplesmente dividir, não é somente designar por uma denominação comum os indivíduos que se assemelham a certos respeitos.*

*A divisão é instrumento de análise; mas, terminada esta, e conhecidas as diferenças e semelhanças dos entes ou fatos observados, a classificação, instrumento de síntese, os distribui, não em áreas isoladas, mas em classes superiores e inferiores, subordinadas umas às outras, e formando um verdadeiro sistema, que não é um simples arranjo e superposição, mas um tecido, um agregado de partes reciprocamente unidas. (...)*

Fujamos de artifícios, de construções puramente nominais e divinatórias, que não traduzem os fenômenos da vida, que examinam causas sem atender à realidade dos efeitos.

*É pelos efeitos, não pelas causas, que se observa, compara e classifica.”*

*Augusto Teixeira de Freitas*, na obra “Nova Apostila...” (Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1859, p. 54 e 78-79, com atualização ortográfica e grifos nossos), revelando o instrumento da classificação para a sistematização das normas jurídicas.



*(Verso da Epígrafe)*

“Essas ambiguidades, redundâncias e deficiências lembram as que o dr. Franz Kuhn atribui a certa enciclopédia chinesa intitulada *Empório celestial de conhecimentos benévolos*. Em suas remotas páginas está escrito que os animais se dividem em:

- (a) pertencentes ao Imperador,
- (b) embalsamados,
- (c) amestrados,
- (d) leitões,
- (e) sereias,
- (f) fabulosos,
- (g) cachorros soltos,
- (h) incluídos nesta classificação,
- (i) que se agitam feito loucos,
- (j) inumeráveis,
- (k) desenhados com um pincel finíssimo de pêlo de camelo,
- (l) *et cetera*,
- (m) que acabam de quebrar o jarrao,
- (n) que de longe parecem moscas.”

*Jorge Luis Borges*, no conto “O idioma analítico de John Wilkins” (BORGES, 1996, p. 124), revelando uma classificação divinatória. Para Borges (1996, p. 124), “*não há classificação do universo que não seja arbitrária e conjectural*”.

# Resumo

A expressão linguística da norma jurídica existe há milênios. Do Código de Hamurabi à norma mais recentemente publicada, o Direito se faz tangível pelo texto promulgado, agregando, pela forma escrita, certa estabilidade às proposições normativas. Essa estabilidade, no entanto, é momentânea. Diuturnamente, o ordenamento jurídico se torna mais complexo pela produção normativa realizada por inúmeros agentes públicos. A racionalização do ordenamento jurídico, seja pela via da codificação ou da consolidação, se dá pela *sistematização de normas jurídicas*. Infelizmente, pouco se evoluiu no sentido da “Consolidação da Legislação Federal” ou da “consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor”, conforme determina a Lei Complementar nº 95/1998. A doutrina reconhece tanto a importância do tema como a falta de seu enfrentamento acadêmico. Nesse contexto, definimos o *problema de pesquisa* como a investigação da relação entre o Direito e a Ciência da Informação, tendo por base a empiria do processo consolidador do setor de regulação em saúde no Brasil. A *hipótese* é que a abordagem interdisciplinar revele o momento consolidador como uma manifestação apoiada em método próprio, propiciada pela integração das áreas do conhecimento advindas do neoinstitucionalismo e da Teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais. Nos *resultados*, são apresentadas duas contribuições. A primeira oferece uma heurística para o processo de consolidação de normas jurídicas baseada no neoinstitucionalismo. A segunda se trata de uma contribuição à Teoria Geral do Direito, que consiste em uma complementação ao arcabouço analítico conceitual de Hohfeld, reforçando a tese de Max Radin de que a teoria hohfeldiana é um esforço de álgebra ou geometria jurídica. A abordagem interdisciplinar se mostrou essencial ao desenvolvimento desta pesquisa, cujo esforço em direção à racionalização do ordenamento jurídico se justifica nos princípios da segurança jurídica e da justiça.

**Palavras-chave:** Sistematização de Normas Jurídicas. Consolidação. Neoinstitucionalismo. Direito regulatório.

# Abstract

The linguistic expression of the legal norm has survived among us for millennia. From the Code of Hammurabi to the most recently published norm, the law is made tangible by the promulgated text, adding, by the written form and to a certain extent, stability to the normative propositions. This stability, however, is momentary. Often, the legal order becomes more complex by the normative production carried out by numerous public agents. The *rationalization of the legal system*, whether by means of codification or consolidation, takes place through the systematization of legal norms. Unfortunately, there has been little progress towards the “Consolidation of Federal Legislation” or the “consolidation of normative and general content decrees and other lower normative acts in force”, as required by the Brazilian Supplementary Law No. 95/1998. The doctrine recognizes both the importance of the issue as the lack of its academic coping. In this context, we define *the research problem* as the investigation of the relationship between Law and Information Science, empirically based on the legal acts consolidation process of the health regulatory sector in Brazil. *The hypothesis* is that the interdisciplinary approach reveals the consolidating moment as a manifestation supported by its own method, propitiated by the integration of the areas of knowledge from the neoinstitutionalism and the Theory of Fundamental Legal Concepts. In *the results*, two contributions are presented. The first offers a heuristic for the process of legal norms consolidation based on neoinstitutionalism. We also offer a contribution to the General Theory of Law, by presenting a proposal to enhance Hohfeld’s conceptual analytical framework, reinforcing Max Radin’s thesis that Hohfeld’s theory is an effort of algebra or legal geometry. The interdisciplinary approach was an essential part of this research, whose effort towards the rationalization of the legal system are justified in the principles of legal certainty and justice.

**Keywords:** Legal Acts Systematization. Consolidation. Neoinstitutionalism. Regulatory Law.

# Lista de ilustrações

Figura 1 – Ocorrência das palavras “Hohfeld” e “Kocourek” em livros de língua inglesa entre 1800 e 2000 . . . . .	29
Figura 2 – Taxonomia dos Usos da Linguagem . . . . .	53
Figura 3 – Taxonomia dos Atos Ilocucionários . . . . .	56
Figura 4 – Taxonomia dos Fatos . . . . .	63
Figura 5 – Triângulo do Conceito . . . . .	70
Figura 6 – Conceitos Jurídicos Fundamentais - versão original . . . . .	85
Figura 7 – Esquema Duplo das Relações de Hohfeld por Alexy . . . . .	89
Figura 8 – Esquema de Fitch - destaque para posições originais em Hohfeld . . . . .	90
Figura 9 – Quadrado dos Quantificadores. . . . .	92
Figura 10 – Quadrados Alético e Deôntico. . . . .	93
Figura 11 – Conceitos de Hohfeld (normas de conduta) no Quadrado das Oposições. . . . .	95
Figura 12 – Triângulos Deôntico, Alético e dos Quantificadores. . . . .	96
Figura 13 – Hexágono dos Quantificadores. . . . .	98
Figura 14 – Quadrado clássico, ao centro, e os dois novos quadrados, nas laterais. . . . .	98
Figura 15 – Comparação das simetrias. . . . .	99
Figura 16 – Relações entre operadores de comparação na Matemática. . . . .	100
Figura 17 – Hexágono dos Conceitos de Fundamentais de Hohfeld - normas de conduta. . . . .	103
Figura 18 – Quadrado de Oposições das Normas Constitutivas . . . . .	109
Figura 19 – Hexágono dos Conceitos de Fundamentais de Hohfeld - normas constitutivas. . . . .	109
Figura 20 – Hexágonos dos Conceitos Jurídicos Fundamentais de Hohfeld . . . . .	111
Figura 21 – Extensão à Taxonomia de Instituições Jurídicas de Dick Ruiter . . . . .	125
Figura 22 – Exemplos de Instituições Jurídicas com respectiva classificação. . . . .	127
Figura 23 – Centralidade da Portaria de Consolidação nº 1 . . . . .	138

# Lista de quadros

Quadro 1 – Correlação entre termos X e Y . . . . .	60
Quadro 2 – Correlação entre termos C e Y . . . . .	60
Quadro 3 – Precedência entre Tipos de Dispositivos de Normas Jurídicas . . . . .	128
Quadro 4 – Exemplo de sistematização por proximidade do conteúdo proposicional	131
Quadro 5 – Disposições da Lei Complementar nº 95/1998 sobre as alterações permitidas nos enunciados originais . . . . .	132
Quadro 6 – Fusão de Dispositivos de valor normativo idêntico - Dispositivos Con- solidáveis . . . . .	133
Quadro 7 – Fusão de dispositivos de valor normativo idêntico - Dispositivo Conso- olidado . . . . .	134
Quadro 8 – CAPÍTULO II da Portaria de Consolidação nº 2 . . . . .	140
Quadro 9 – Arts. 10 e 11 do Anexo I da Portaria de Consolidação nº 4 . . . . .	142
Quadro 10 – Excertos do art. 9 e art. 10 da Portaria de Consolidação nº 2 . . . . .	143
Quadro 11 – Relatório de Origem dos Dispositivos Consolidados . . . . .	145
Quadro 12 – Relatório de Destinação dos Dispositivos . . . . .	146
Quadro 13 – Disposições da Lei Complementar nº 95/1998 sobre a obrigação de consolidar . . . . .	149

# Lista de tabelas

Tabela 1 – Estatísticas das Portarias de Consolidação . . . . .	139
Tabela 2 – Alterações em Portarias de Consolidação de outubro de 2017 a janeiro de 2019 . . . . .	151

# Lista de abreviaturas e siglas

a.C	Antes de Cristo
Abr.	Abril
Ago.	Agosto
Alí.	Alínea
ALMG	Assembleia Legislativa de Minas Gerais
An.A	Anexo Articulado
An.N	Anexo não Articulado
Art.	Artigo
Arts.	Artigos
At <sup>o</sup>	Atencioso
BGB	<i>Bürgerliches Gesetzbuch</i>
ca.	<i>circa</i>
Cap.	Capítulo
Cr <sup>o</sup>	Criado
CF	Constituição Federal
CIDOC	<i>Comité International pour la Documentation</i>
CITEC	Comissão de Incorporação de Tecnologias (CITEC)
CGSNT	Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Transplantes
CNEPS	Comitê Nacional de Educação Popular em Saúde

CNS	Conselho Nacional de Saúde
Conass	Conselho Nacional de Secretários de Saúde
Conasems	Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde
Conitec	Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias
CRM	<i>Conceptual Reference Model</i>
CTU	Cadastro Técnico Único
DAE	Departamento de Atenção Especializada
DAET	Departamento de Atenção Especializada e Temática
Dez.	Dezembro
DOU	Diário Oficial da União
Dr.	Doutor
Dr <sup>a</sup> .	Doutora
ESPIN	Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional
Ex.	Exemplo
Exa.	Excelência
Exmo.	Excelentíssimo
F	Força Ilocucionária
FCI	Faculdade de Ciência da Informação
FD	Faculdade de Direito
Fev.	Fevereiro
Finatec	Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos
Fiocruz	Fundação Oswaldo Cruz



FRBRoo	<i>Functional Requirements for Bibliographic Records - Object Oriented</i>
FRBRer	<i>Functional Requirements for Bibliographic Records - Entity Relationship</i>
GCOM	Grupo Interdisciplinar de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações
GETEL	Grupo de Estudos de Direito das Telecomunicações
GM	Gabinete do Ministro
ICOM	<i>International Council of Museums</i>
IFLA	<i>International Federation of Library Associations and Institutions</i>
Ilmo.	Ilustríssimo
IN	Imprensa Nacional
ISO	<i>International Organization for Standardization</i>
Inc.	Inciso
Jan.	Janeiro
Jun.	Junho
Jul.	Julho
LC	Lei Complementar
Liv.	Livro
Mai.	Mai
Mar.	Março
MGR	Modelo Genérico de Relacionamentos
MGR-ILJ	Modelo Genérico de Relacionamentos para Informação Legislativa e Jurídica

MS	Ministério da Saúde
Nov.	Novembro
Out.	Outubro
P	Conteúdo Proposicional
P.	Página
PNAB	Política Nacional de Atenção Básica
PNAF	Política Nacional de Assistência Farmacêutica
PRODASEN	Secretaria de Tecnologia da Informação no Senado Federal
Prof.	Professor
Prof <sup>a</sup> .	Professora
PRT	Portaria
PRTC	Portaria de Consolidação
PUC	Pontifícia Universidade Católica
Rename	Relação Nacional de Medicamentos Essenciais
Renases	Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde
Rev.	Revogação
SAS	Secretaria de Atenção à Saúde
Sécs.	Séculos
Seç.	Seção
Set.	Setembro
SNT	Sistema Nacional de Transplantes
Sr.	Senhor

Sub.	Subseção
Qtd.	Quantidade
RJ	Estado do Rio de Janeiro
RS	Estado do Rio Grande do Sul
SMAM	Semana Mundial da Amamentação no Brasil
SPA	Síndrome da Portarionfilia Adquirida
Sub.	Subseção
SUS	Sistema Único de Saúde
Tít.	Título
Tot.	Total
Trad.	Tradução
UFES	Universidade Federal do Espírito Santo
UIT	União Internacional de Telecomunicações
UnB	Universidade de Brasília
USP	Universidade de São Paulo
V <sup>o</sup>	Vosso
<i>vs.</i>	<i>versus</i>
Vol.	Volume

# Lista de símbolos

$\neq$	Diferente
$=$	Igual
$\phi$	Letra grega Phi
$>$	Maior
$\geq$	Maior ou igual
$<$	Menor
$\leq$	Menor ou igual
$\wedge$	Operador Lógico de conjunção E
$\vee$	Operador Lógico de disjunção OU
$\neg$	Operador Lógico de negação NÃO
$+$	Soma
$-$	Subtração

# Sumário

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b>	<b>23</b>
1.1	Resumo do Percorso Metodológico e do Marco Teórico	25
1.2	Organização da Tese	30
<b>I</b>	<b>PREPARAÇÃO DA PESQUISA</b>	<b>32</b>
<b>2</b>	<b>ELEMENTOS DE PESQUISA</b>	<b>33</b>
2.1	Problema de Pesquisa	33
2.2	Hipótese de Pesquisa	35
2.3	Base Empírica	36
2.4	Objetivo Geral	39
2.5	Objetivos Específicos	39
2.6	Tópicos Fora do Escopo	41
2.7	Justificativa	42
<b>II</b>	<b>REFERENCIAIS TEÓRICOS</b>	<b>46</b>
<b>3</b>	<b>A ONTOLOGIA SOCIAL DE JOHN SEARLE E O NEOINSTITUCIONALISMO</b>	<b>47</b>
3.1	A Ontologia Social de John Searle	48
3.2	Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais	50
3.2.1	Antecedentes Históricos	50
3.2.2	Taxonomia dos Atos Illocucionários	52
3.2.3	A realidade social segundo Searle	57
3.2.3.1	A atribuição de função	57
3.2.3.2	A intencionalidade coletiva	58
3.2.3.3	As regras constitutivas e regulativas	59

3.2.4	Instituição e Fatos Institucionais . . . . .	61
<b>3.3</b>	<b>Norma Jurídica como Entidade Resultante de um Fato Institucional</b>	<b>66</b>
3.3.1	Do Institucionalismo Clássico ao Novo Institucionalismo . . . . .	66
3.3.2	O Novo Institucionalismo . . . . .	68
3.3.3	Norma jurídica, Texto de Norma Jurídica e Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais . . . . .	77
<b>3.4</b>	<b>Considerações finais sobre a ontologia social de Searle e o neoinstitucionalismo . . . . .</b>	<b>80</b>
<b>4</b>	<b>CONCEITOS JURÍDICOS FUNDAMENTAIS DE HOHFELD E A TEORIA DAS OPOSIÇÕES . . . . .</b>	<b>81</b>
<b>4.1</b>	<b>Conceitos Jurídicos Fundamentais . . . . .</b>	<b>83</b>
4.1.1	O problema com o termo “Privilégio” e a solução . . . . .	87
4.1.2	Da incompletude do esquema de Hohfeld e a solução para saná-la . . . . .	88
<b>4.2</b>	<b>Teoria das Oposições e o Hexágono das Oposições . . . . .</b>	<b>90</b>
4.2.1	Quadrado das Oposições . . . . .	91
4.2.2	Triângulo das Contrariedades . . . . .	96
4.2.3	Hexágono das Oposições . . . . .	97
<b>III</b>	<b>RESULTADOS</b>	<b>101</b>
<b>5</b>	<b>COMPLETANDO OS CONCEITOS JURÍDICOS FUNDAMENTAIS DE HOHFELD . . . . .</b>	<b>102</b>
5.1	Hexágono das Normas de Conduta . . . . .	102
5.2	Hexágono das Normas Constitutivas . . . . .	106
5.3	Hexágonos dos Conceitos Jurídicos Fundamentais . . . . .	110
5.4	Das relações jurídicas fundamentais às instituições jurídicas . . . . .	112
<b>6</b>	<b>HEURÍSTICA PARA CONSOLIDAÇÃO DE NORMAS JURÍDICAS</b>	<b>115</b>
6.1	Visão Geral da Heurística . . . . .	116
6.2	Detalhamento da Heurística com Exemplos . . . . .	119

6.2.1	Etapa Preparatória . . . . .	119
6.2.1.1	Determinar o alvo da consolidação . . . . .	119
6.2.1.2	Identificar as normas e os dispositivos consolidáveis . . . . .	120
6.2.2	Etapa de Consolidação . . . . .	122
6.2.2.1	Identificar a instituição jurídica relacionada às normas consolidáveis . . . . .	123
6.2.2.2	Classificar as instituições jurídicas e sistematizar seus dispositivos . . . . .	123
6.2.2.3	Definir quantidade de normas de consolidação . . . . .	136
6.2.2.4	Sistematizar as normas de consolidação . . . . .	138
6.2.3	Etapa Final . . . . .	141
6.2.3.1	Verificar a consistência do processo de consolidação . . . . .	141
<b>7</b>	<b>CONCLUSÃO . . . . .</b>	<b>147</b>
<b>7.1</b>	<b>Resumo das Contribuições . . . . .</b>	<b>148</b>
7.1.1	Heurística para Consolidação de Normas Jurídicas . . . . .	150
7.1.2	Complemento ao Arcabouço Conceitual de Hohfeld . . . . .	151
<b>7.2</b>	<b>Verificação dos Objetivos . . . . .</b>	<b>153</b>
<b>7.3</b>	<b>Trabalhos Publicados . . . . .</b>	<b>154</b>
<b>7.4</b>	<b>Trabalhos Futuros . . . . .</b>	<b>155</b>
<b>7.5</b>	<b>Epílogo . . . . .</b>	<b>156</b>
	<b>REFERÊNCIAS . . . . .</b>	<b>159</b>
	<b>Glossário . . . . .</b>	<b>176</b>
	<b>Índice . . . . .</b>	<b>184</b>

# 1 Introdução

A expressão linguística da norma jurídica existe há milênios. Do Código de Hamurabi (ca. 1700 a.C.) à norma mais recentemente publicada, o Direito se faz tangível pelo texto promulgado, agregando, pela forma escrita, certa estabilidade às proposições normativas. Essa estabilidade, no entanto, é momentânea: a necessidade de novas normas é uma constante social e o ambiente fomentado pelo arcabouço conceitual trazido em meio à definição de um Estado Regulador (CROLEY, 2009; ROSE-ACKERMAN; LINDSETH; EMERSON, 2017; BALDWIN; CAVE; LODGE, 2010; ARANHA, 2014) reforçou a produção normativa especializada na administração das leis de setores relevantes da economia. Além disso, a profusão de agentes legiferantes justificados por uma produção regulatória alinhada às teorias do Estado Administrativo de meados do século XX (WALDO, 2007) acrescenta complexidade ao ordenamento jurídico diuturnamente.

Como forma de simplificar o ordenamento jurídico, são criadas sistematizações de normas pela via da codificação ou da consolidação, em níveis de legislação primária ou secundária. O Código de Justiniano, criado por uma comissão de dez jurisconsultos entre os anos de 528 e 529, é um exemplo tanto do esforço de simplificação do ordenamento jurídico, como também do esforço de atualização, pois, em apenas quatro anos, fez-se necessária uma nova edição com um novo volume denominado *Novelas (Novellae)*, destinado a conter as novas normas. No entanto, segundo Régis (2011, p. 25), os códigos das civilizações antigas não eram propriamente “códigos” na acepção atual do vocábulo<sup>1</sup> por constituírem meras compilações ou consolidações despidas de sistematicidade, sendo o *Code* francês considerado o primeiro a encarnar esse significado em nossa história. Por sua vez, na introdução da obra “Consolidação das Leis Civis”, Augusto Teixeira de Freitas (1876, p. LIII) ressalta que, na concepção do *Code*, pouca importância se deu à questão fundamental do método. Prova disso foi o fato do Código Napoleão ter sido decretado em retalhos, mandando-se depois incorporar ao *Code* as trinta e seis leis destacadas que o

---

<sup>1</sup> Régis (2011, p. 41) define “Código” como um “conjunto sistemático e unitário de normas jurídicas que enfeixam a disciplina fundamental de um determinado ramo do direito”.



compuseram. Na Alemanha, de forma diferente, o método foi utilizado de modo exemplar na elaboração do código civil (*Bürgerliches Gesetzbuch* - BGB) no final do século XIX, como nos relata [Cordeiro \(1996, p. XCV\)](#): “[...] iniciados os trabalhos, vieram estes a prolongar-se por vinte e três anos de labor sério e intenso: houve, aqui, um vivo contraste com a rapidez que presidiu à elaboração do Código Napoleão”.

Na maioria das vezes, as discussões sobre sistematização de normas jurídicas se desenvolvem em torno da questão da codificação no Direito Civil, como ocorre, por exemplo, na abordagem da obra “Pensamento Sistemático e Conceito de Sistema na Ciência do Direito” ([CANARIS, 1989](#)). Salta aos olhos a ausência de desenvolvimento capaz de dar enquadramento teórico adequado à sistematização de normas jurídicas aplicável aos ramos de direito setorial e regulatório em face de sua importância atual e de sua afirmação como espaços privilegiados de estudo de manifestações de administração conjuntural das leis rumo à proteção de direitos fundamentais. Esta tese se propõe a preencher essa lacuna.

A epígrafe desta tese, de autoria de Augusto Teixeira de Freitas, transcrita a seguir, resume, em certa medida, o objetivo geral que norteia este estudo: a aplicação de teorias e técnicas de organização da informação para a sistematização de normas jurídicas por consolidação.

*Classificar não é simplesmente dividir, não é somente designar por uma denominação comum os indivíduos que se assemelham a certos respeitos. A divisão é instrumento de análise; mas, terminada esta, e conhecidas as diferenças e semelhanças dos entes ou fatos observados, a classificação, instrumento de síntese, os distribui, não em áreas isoladas, mas em classes superiores e inferiores, subordinadas umas às outras, e formando um verdadeiro sistema, que não é um simples arranjo e superposição, mas um tecido, um agregado de partes reciprocamente unidas. (...) Fugamos de artifícios, de construções puramente nominais e divinatorias, que não traduzem os fenômenos da vida, que examinam causas sem atender à realidade dos efeitos. É pelos efeitos, não pelas causas, que se observa, compara e classifica. (FREITAS, 1859, p. 54,78-79) (atualização ortográfica e grifos nossos)*

O juriconsulto do Império tinha completo domínio do instrumento da classificação, ferramenta fundamental da Ciência da Informação, e o utilizou de forma exemplar na elaboração da Consolidação das Leis Cíveis e do Esboço, anteprojeto do Código Civil. Apesar de não ter prosperado no Brasil, o Esboço influenciou as codificações cíveis de vários países. Sobre esse ponto, é importante ressaltar ainda que Augusto Teixeira de

Freitas *inovou* ao dividir as normas do Direito Civil em “Parte Geral” e “Parte Especial”, criando uma divisão que “foi posteriormente consagrada no B.G.B.” (KARAM, 1988, p. 322), sendo esse fato também reconhecido por autores de Direito Comparado, tais como René David<sup>2</sup>.

Conforme será apresentado na próxima seção, a complexidade do processo de consolidação de normas jurídicas conduz a uma abordagem interdisciplinar, por meio da qual teorias de diversas áreas são harmonizadas para a resolução de um determinado problema.

## 1.1 Resumo do Percorso Metodológico e do Marco Teórico

Apesar da inexistência de consenso da definição do conceito “*interdisciplinaridade*”<sup>3</sup>, pode-se afirmar que essa abordagem caracteriza-se pela combinação de duas ou mais disciplinas acadêmicas na realização de uma pesquisa, podendo haver, nesse processo, a integração ou síntese de teorias.

Na conclusão do artigo “*Interdisciplinarity and the Discipline of Law*”, Douglas Vick (2004, p. 193) considera que os melhores projetos de pesquisa interdisciplinar no Direito são aqueles orientados para o problema (*problem-driven*), categoria na qual se enquadra a presente pesquisa. Douglas Vick (2004, p. 181-182) relaciona as vantagens da abordagem interdisciplinar para pesquisa no Direito:

Permite que os problemas sejam abordados em um contexto mais amplo, e permite ao pesquisador engajar problemas cujas soluções só podem ser encontradas por meio de combinações de abordagens e perspectivas disciplinares. (...) O pesquisador pode obter *insights* e uma perspectiva ampliada por meio da exposição de como os problemas que comumente dizem respeito aos advogados são conceituados em outras disciplinas e testando os pressupostos, teorias e abordagens dominantes da disciplina jurídica, colocando-os em contato com o capital cultural de outras disciplinas.<sup>4</sup> (*tradução nossa*)

<sup>2</sup> “A ideia de uma ‘parte geral’ foi apresentada sob forma legislativa pela primeira vez no Brasil na Consolidação das Leis Cíveis, de Augusto Teixeira de Freitas em 1858. O código civil brasileiro de 1916 a consagrou, talvez mais em razão deste precedente que por imitação do BGB” (DAVID, 1996, p. 76, nota 11).

<sup>3</sup> Para uma discussão detalhada dos conceitos “interdisciplinaridade”, “multidisciplinaridade” e “transdisciplinaridade”, sugerimos Bicalho e Oliveira (2011).

<sup>4</sup> Do original: *It allows problems to be addressed in a wider context, and it allows the researcher to engage problems whose solutions can only be found through combinations of disciplinary approaches and*

Além da marcante característica de interdisciplinaridade, em relação aos aspectos metodológicos, esta pesquisa pode ser classificada conforme a seguir: quanto à abordagem, como pesquisa qualitativa; quanto à natureza, como pesquisa aplicada; e, quanto aos objetivos, como pesquisa descritiva nas etapas iniciais, e pesquisa exploratória nas demais etapas.

O principal marco teórico desta pesquisa é a Teoria Institucional do Direito, na sua versão mais moderna, conhecida também como neoinstitucionalismo. Além das influências do institucionalismo clássico e do positivismo, essa corrente sofreu influência da Filosofia da Linguagem. Contudo, Dick Ruiter (1993, p. 37) considera, de forma acertada na nossa opinião, que os precursores do neoinstitucionalismo não aproveitaram da melhor forma os recursos oferecidos pela teoria do uso performativo da linguagem de John Searle. Dessa forma, precedendo a exposição do resumo da Teoria Institucional do Direito, a revisão dos marcos teóricos se inicia por uma visita à ontologia social de John Searle, com enfoque na Teoria Geral das Instituições dos Fatos Institucionais.

Com o decorrer da pesquisa, percebeu-se a necessidade de detalhar os elementos do conceito “Instituição Jurídica”, principal constructo da Teoria Institucional do Direito. Para isso, utilizamos a Teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais de Wesley Newcomb Hohfeld, como forma de detalhar as relações jurídicas intersubjetivas que compõem uma determinada instituição.

Nesse percurso, identificamos a oportunidade de contribuir de forma direta com o desenvolvimento da teoria de Hohfeld, pela aplicação de conceitos provenientes da Lógica, ou, mais especificamente, da Teoria das Oposições. Dessa forma, o capítulo que encerra a revisão da literatura, inicia com a apresentação dos Conceitos Jurídicos Fundamentais de Hohfeld e finaliza com um resumo da Teoria da Oposição, proveniente da Lógica.

Devido à característica de interdisciplinaridade, a revisão da literatura tenta abordar as contribuições das outras áreas de forma didática, com o apoio de

---

*perspectives. (...) The researcher can gain insights and a broadened perspective through exposure to how problems that commonly concern lawyers are conceptualized in other disciplines, and by testing the dominant assumptions, theories, and approaches of the legal discipline by bringing them into contact with the cultural capital of other disciplines.*

exemplos, no intuito de ser mais uma fonte dessas teorias externas ao Direito, essenciais ao desenvolvimento do tema desta pesquisa.

Durante o desenvolvimento da pesquisa, tivemos a oportunidade de contribuir com o Projeto SUSLegis de Consolidação das Portarias do Gabinete do Ministro da Saúde referentes ao Sistema Único de Saúde (SUS), realizado pelo Ministério da Saúde, em parceria com a Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz), com o apoio da Faculdade de Direito da Universidade de Brasília (UnB), e participação do Conselho Nacional de Secretários de Saúde (Conass) e do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde (Conasems). Nessa ocasião, conseguimos aplicar na prática as ideias desenvolvidas nesta pesquisa, comprovando a adequação do uso do constructo “Instituição Jurídica” como elemento sistematizador de normas jurídicas.

O SUSLegis foi fundamental na validação da abordagem proposta nesta pesquisa. Contudo, a contribuição principal desta tese vai além da metodologia aplicada ao projeto, que tratou de um conjunto específico de normas. Apresentamos uma heurística que pode ser aplicada à consolidação de normas de qualquer área do Direito, possibilitando a simplificação do ordenamento jurídico e uma maior segurança jurídica.

Ao analisar a questão da redução da complexidade no Direito, [Hespanha \(2014, p. 209-210\)](#) explica que, diferentemente do pensamento político da época moderna (sécs. XVII-XIX), pelo qual a constituição da sociedade civil pôs termo ao “estado de natureza” caracterizado por uma “guerra de todos contra todos” e de uma falta de previsibilidade do comportamento alheio, o grande desafio atual não tem sido a redução da agressividade individual, mas a “a redução da complexidade do mundo”, ou seja, a busca pela previsibilidade das ações futuras fomentada pela criação de sistemas que “reduzam o risco e aumentem a confiança”, configurando a “segurança” como “um valor jurídico central na elaboração das nossas estratégias de vida”.

Como resultado desta tese, além de propor uma heurística para o processo de consolidação de normas jurídicas, apresentamos ainda uma contribuição à Teoria Geral do Direito. Com o apoio da Teoria das Oposições da área de Lógica, sugerimos um complemento à teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais, proposta por Hohfeld em

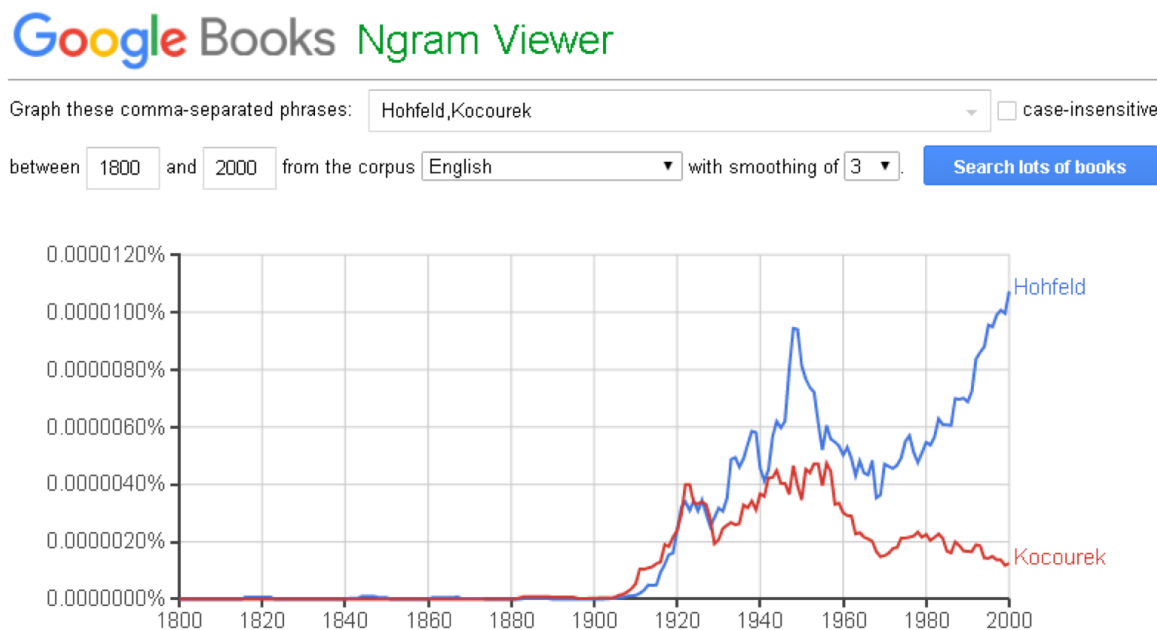
1913. Harmonizamos o trabalho de Hohfeld com contribuições de outros autores, tais como Alexy (2008), Fitch (1967) and Blanche (2012), e preenchemos um espaço que não foi analisado sobre as posições nas relações intersubjetivas definidas por normas de competência, avançando de maneira similar ao que Alexy (2008) e Fitch (1967) haviam feito para as posições dos agentes em normas de conduta.

No Brasil, a teoria hohfeldiana ainda não possui a merecida disseminação na prática jurídica ou na academia. Via de regra, as poucas referências são superficiais, como na obra “Causalidade e Relação no Direito” do Prof. Lourival Vilanova (1989, p. 163), sendo exceções o verbete “HOHFELD, Wesley Newcomb (1879-1918)” do Dicionário de Filosofia do Direito (SGARBI, 2006, p. 443-448), o capítulo “Léxico. Os conceitos Jurídicos Fundamentais” (SGARBI, 2013b) e o livro de Daniel Brantes Ferreira (2008) “Teoria dos Direitos Subjetivos”, resultado de dissertação de mestrado em Direito na Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro (RJ) sob a orientação do Prof. Adrian Sgarbi. Na monografia, Brantes descreve e analisa a contribuição original de Hohfeld, bem como críticas de Albert Kocourek, Isaac Husik e Andrew Halpin.

Ressaltamos que, na doutrina em língua inglesa, o interesse nas últimas décadas por Hohfeld vem crescendo de maneira mais expressiva do que na primeira metade do século XX, época em que a teoria de Hohfeld influenciou o realismo americano, que entrou em decadência após a Segunda Guerra Mundial. Esse crescente interesse pode ser visualizado no gráfico da Figura 1 que apresenta a estatística do *Google N-Gram Viewer*<sup>5</sup> comparando as frequências das referências aos nomes “Hohfeld” e “Kocourek”, autores preceptores do movimento realista americano. Observa-se que, enquanto as referências à Kocourek vão diminuindo após o auge do realismo americano na metade do Século XX, em sentido contrário, as referências à Hohfeld, após uma similar queda, se recuperam de maneira consistente.

<sup>5</sup> O *Google Ngram Viewer* é um mecanismo de pesquisa on-line, disponível no endereço <https://books.google.com/ngrams>, que mapeia as frequências de qualquer conjunto de palavras delimitadas por vírgulas usando uma contagem anual encontrada em fontes impressas entre 1500 e 2000.

Figura 1: Ocorrência das palavras “Hohfeld” e “Kocourek” em livros de língua inglesa entre 1800 e 2000



Fonte: *Google Ngram Viewer* em <https://books.google.com/ngrams>

Outra evidência desse crescente interesse por Hohfeld são as traduções tardias da sua *master opera*. Em 1968, a obra de Hohfeld foi versada para o espanhol pelo argentino Genaro Rubén Carrió, com o título *Conceptos Jurídicos Fundamentales* (HOHFELD, 1968), editada pelo Centro Editor de América Latina (Buenos Aires). No ano seguinte, para o italiano, por Angelo Pichierri, sob a coordenação de Mario G. Losano e edição de Giulio Einaudi (Turim), com o título *Concetti Giuridici Fondamentali* (HOHFELD, 1969). Em 2008, a obra de Hohfeld foi traduzida para a língua portuguesa por Margarida Lima Rego e publicada pela Fundação Calouste Gulbenkian (HOHFELD, 2008).

A abordagem interdisciplinar que permeia esta tese, a qual defendemos como necessária para o enfrentamento do problema de pesquisa, abarca teorias de várias áreas: do Direito, a Teoria Institucional e a Teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais; da Ciência da Informação, a Teoria do Conceito; da Lógica, a Teoria das Oposições; da Filosofia da Linguagem, a Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais que pode ser considerada uma evolução da Teoria dos Atos de Fala.

## 1.2 Organização da Tese

Ao investigar a relação entre Direito e Ciência da Informação, esta tese se propõe a apontar um caminho para a atividade de sistematização de normas regulatórias por consolidação utilizando uma abordagem que se apoia no neoinstitucionalismo, tendo por base a empiria do processo consolidador da regulação em saúde no Brasil. Para atingir esse fim, a tese foi organizada em três partes.

A Parte I, denominada “Preparação da Pesquisa”, é composta apenas do capítulo “Elementos de Pesquisa”, que apresenta os aspectos metodológicos, detalhando os seguintes pontos: problema de pesquisa; hipótese; base empírica; objetivo geral; objetivos específicos; tópicos fora do escopo; e justificativa.

A Parte II, denominada “Referenciais Teóricos”, é composta por dois capítulos.

O [Capítulo 3](#) apresenta a Teoria Geral de Fatos Institucionais do filósofo John Searle, bem como um resumo do institucionalismo clássico. Em seguida, apresenta conceitos da corrente neoinstitucionalista no Direito, com ênfase na contribuição de Dick Ruiter.

As instituições jurídicas são moldadas por regras e, por esse motivo, no [Capítulo 4](#), recorre-se ao modelo analítico de Wesley Newcomb Hohfeld para identificar as posições jurídicas que compõem uma relação jurídica, que, por sua vez, constituem instituições jurídicas.

A Parte III, denominada “Resultados”, é composta por dois capítulos.

O [Capítulo 5](#) apresenta uma contribuição à teoria de Hohfeld, que veio à luz pela aplicação da Teoria das Oposições aos conceitos jurídicos fundamentais.

Por sua vez, o [Capítulo 6](#) propõe uma heurística para consolidação de normas jurídicas utilizando uma abordagem apoiada no neoinstitucionalismo, endereçando, dessa forma, o objetivo principal desta tese.

Por fim, na [Conclusão](#), apresentamos: as considerações finais; o resumo das contribuições; a verificação da realização dos objetivos; alguns comentários sobre artigos e

capítulos de livros publicados que possuem relação com esta tese, onde figuro como autor ou coautor; algumas sugestões para trabalhos futuros; e um epílogo.

Como elementos pós-textuais, apresentamos as referências bibliográficas, com a indicação da página onde ocorre a citação, o Glossário, com a definição de conceitos selecionados, e o Índice alfabético e remissivo.



# Parte I

## Preparação da Pesquisa

## 2 Elementos de Pesquisa

### 2.1 Problema de Pesquisa

A Constituição de 1988, de forma inovadora, previu, no seu art. 59, parágrafo único, uma lei complementar para dispor “sobre a elaboração, redação, alteração e *consolidação* das leis” (BRASIL, 1988, art. 59, grifo nosso). Essa previsão constitucional foi atendida pela Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998 (BRASIL, 1998a), alterada pela Lei Complementar n° 107, de 26 de abril de 2001 (BRASIL, 2001).

O parágrafo 1° do art. 13 da Lei Complementar n° 95, de 26 de fevereiro de 1998, define “*consolidação*” como “integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados” (BRASIL, 1998a, art. 13, § 1°). Por sua vez, o *caput* do art. 13 determina a reunião das leis federais em codificações e consolidações, “integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal” (BRASIL, 1998a, art. 13, *caput*). A “consolidação de outros atos normativos” é tratada em seção específica do “Capítulo III – Da Consolidação das Leis e Outros Atos Normativos”. Infelizmente, pouco se evoluiu no sentido da “Consolidação da Legislação Federal” ou da “consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor”, conforme determina a lei complementar (BRASIL, 1998a, arts. 13 e 16, *caput*).

Interessante notar que a redação original dos incisos do *caput* do art. 14 da Lei Complementar n° 95/1998 (BRASIL, 1998a) previa prazos para a consolidação da legislação federal a partir de seu início de vigência, conforme a seguir:

- a) a partir de 28/5/1998, os órgãos da administração indireta teriam 90 dias para encaminharem os seus textos aos ministérios;

- b) a partir de 26/08/1998, os ministérios teriam 90 dias para encaminharem seus textos à Presidência da República;
- c) a partir de 24/11/1998, a Presidência da República teria 60 dias para encaminhar seus textos ao Congresso Nacional;
- d) a partir de 23/01/1999, o Congresso Nacional teria 180 dias para publicar a “Consolidação das Legislação Federal” até 22/07/1999.

Como é de conhecimento comum, todos os prazos foram descumpridos. As considerações de [Rizek Júnior \(2009, p. 285\)](#) sobre a inadimplência estatal e a situação da consolidação das leis, dez anos após a sua formulação original, continuam válidas (grifos nossos):

*Essa inadimplência estatal revelou, no processo elaborativo justamente da lei complementar dedicada à organização legislativa da nação, uma séria deficiência de avaliação e certa falta de senso de realidade (mazelas tão comuns que arrebataam o processo legislativo brasileiro). A definição utópica de um cronograma que não foi cumprido é, nesse caso, emblemática e se, por um lado aponta para a displicência das instituições políticas em levar a cabo, de maneira contundente e efetiva, a tão necessária consolidação, demonstrou, por outro lado, que o trabalho de consolidação da legislação brasileira é complexo e enormemente volumoso, impossível de ser resolvido apenas pela pena do legislador.*

*Expirados os prazos previstos na redação original do artigo 14 da Lei Complementar 95/98, foram eles simplesmente eliminados pela nova redação dada pela LC 107/2001, de maneira que a consolidação das leis brasileiras, cuja necessidade é premente, não tem prazo para começar, tampouco para acabar.*

Nesse contexto, no qual se constata a complexidade do processo de consolidação e a ausência de previsão para o seu enfrentamento, formulamos o problema de pesquisa nos seguintes termos:

Que relação existe entre a interdisciplinaridade do Direito e da Ciência da Informação a partir de teorias de atribuição funcional do Estado Regulador e do neoinstitucionalismo, tendo por base a empiria do processo consolidador do setor de regulação em saúde no Brasil?

A abordagem interdisciplinar é reconhecida como necessária em disciplinas como Legística, Teoria da Legislação ou Ciência da Legislação. O Direito, de forma isolada,

não possui os recursos necessários ao desenvolvimento dessas disciplinas, que requerem habilidades não apenas jurídicas. Almeida (2007, p. 83) afirma que a Teoria da Legislação, que tem como objeto de estudo a lei em todas as suas dimensões, “socorre-se dos saberes de várias disciplinas: a Filosofia do Direito, o Direito Constitucional, a Ciência Política, a Ciência da Administração, a Economia, a Sociologia, a Metodica Jurídica e a Linguística”. No problema de pesquisa, escolhemos um conjunto distinto de disciplinas para tratar de um desafio específico, que também pode ser enquadrado na Teoria da Legislação: o processo consolidador de regulamentação setorial.

A proposta de uma solução para o problema de viabilização do processo consolidador da regulamentação setorial, pela aplicação de teorias advindas de diversas áreas, pode se tornar mais consistente após a aplicação dessa proposta em um caso real. Nesse sentido, tivemos a oportunidade de participar do Projeto SUSLegis (SANTOS; LIMA, 2018; LEMOS; LIMA; ARANHA, 2018), que consolidou as Portarias do Gabinete do Ministro da Saúde referente ao Sistema Único de Saúde apoiando-se na abordagem aqui proposta. Detalhes sobre a complexidade das normas regulatórias em saúde e sobre a base empírica utilizada nesta pesquisa são apresentados na seção 2.3 deste capítulo e alguns resultados desse processo específico de consolidação setorial são utilizados como exemplos no Capítulo 6 que propõe uma heurística para consolidação de normas regulatórias.

## 2.2 Hipótese de Pesquisa

A relação interdisciplinar entre o Direito e a Ciência da Informação, propiciada pela aplicação de teorias funcionais do Estado Regulador, revela o momento consolidador como uma manifestação apoiada em método próprio, cujo desenvolvimento somente tem sido possível pela recente integração das áreas de conhecimento advindas do neoinstitucionalismo e da teoria dos conceitos jurídicos fundamentais.

Teorias desenvolvidas pela Ciência da Informação, Filosofia da Linguagem e Lógica contribuem com método, estrutura, taxonomias e principiologia próprias, quando harmonizadas com teorias da área do Direito, para a apresentação institucional de consolidação de normas no Estado Administrativo e Regulador.

## 2.3 Base Empírica

Para evidenciar a pertinência da relação interdisciplinar com efeitos concretos de racionalização do ordenamento jurídico infralegal, foi utilizado o *corpus* normativo composto de mais de 22.000 portarias do Gabinete do Ministro (GM) do Ministério da Saúde (MS), publicadas entre os anos de 1990 e 2017, em projeto beneficiado pela visão interdisciplinar proposta nesta tese.

A quantidade de portarias emanadas, por si só, revela a dimensão e a complexidade das normas infralegais da Saúde. Importante ressaltar que, entre os gestores de Saúde, destinatários primários dessas normas em outras esferas de governo, estão 27 secretários estaduais, um secretário distrital e ainda 5.570 secretários municipais. Até então, para conhecer as normas de regulação do SUS, esses gestores públicos teriam que analisar as dezenas de milhares de normas publicadas em um período de vinte e sete anos no Diário Oficial da União, para, a partir daí, selecionar as normas gerais que regulamentam o SUS.

Utilizando terminologia própria da área, o fenômeno foi diagnosticado, por Gilson Carvalho<sup>6</sup> como sendo “Portaríofilia”. Trata-se de uma “síndrome que leva os governos a administrarem por uma profusão de portarias [...] a que denominamos Síndrome da Portaríofilia Adquirida (SPA) que caracteriza a Compulsão de Produção de Portarias” (CARVALHO, 2010). Os dados epidemiológicos relativos ao ano de 2010 foram assim reportados pelo médico sanitário (CARVALHO, 2010):

Só para se ter uma idéia do alcance da SPA estamos em outubro de 2010. Até hoje já foram publicadas 5.770 portarias oriundas do Ministério da Saúde no ano de 2010. Divididas por todos os dias do ano até 6 de outubro, temos 20,5 portarias por dia. Se dividirmos só pelos dias úteis vamos ter 29 portarias por dia!!!. [sic]

Outra evidência da complexidade das normas infralegais do Sistema Único de Saúde foi a edição da Portaria GM/MS nº 2.048 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2009c), de 3 de setembro de 2009, aprovando o “Regulamento do SUS”, que consolidava 190 portarias publicadas entre 1989 e 2009. Vinte dias após o início da vigência, prevista para a data de publicação, que ocorreu no dia 4 de setembro de 2009, o

<sup>6</sup> Gilson de Cássia Marques de Carvalho (1946-2014) foi médico sanitário, pediatra e gestor do SUS. É considerado “um dos pensadores e idealizadores do Sistema Único de Saúde (SUS)” (FIOCRUZ, 2014).

Regulamento do SUS teve a sua vigência alterada, ato que se repetiu ainda por mais três vezes:

- a) **Primeiro adiamento** por um ano, para setembro de 2010, pela Portaria GM/MS nº 2.230, de 23 de setembro de 2009, que estipulou a obrigatoriedade de manifestação às unidades do Ministério da Saúde quanto a eventuais omissões da norma consolidadora (art. 3º) e restabeleceu a vigência de quatro Resoluções do Conselho Nacional de Saúde (art. 5º) e das 190 portarias do Gabinete do Ministro que haviam sido formalmente revogadas (art 6º) ([BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2009d](#));
- b) **Segundo adiamento** por seis meses, para março de 2011, pela Portaria GM/MS nº 2.792, de 15 de setembro de 2010, que disponibilizou o texto para consulta pública (art. 2º) ([BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2010a](#));
- c) **Terceiro adiamento** por um ano, para março de 2012, pela Portaria GM/MS nº 319, de 28 de fevereiro de 2011 ([BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2010c](#));
- d) **Quarto adiamento** por um ano, para março de 2013, pela Portaria GM/MS nº 373, de 5 de março de 2012<sup>7</sup> ([BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2012d](#)).

Ao entrar novamente em vigência, três anos e meio após a sua edição original, a Portaria GM/MS nº 2.048, de 3 de setembro de 2009, estava desatualizada e não era mais observada. As normas consolidadas, que tiveram a vigência restabelecida vinte dias após a primeira revogação, continuaram a ser alteradas nesse período<sup>8</sup>, sem reflexos no

<sup>7</sup> Entre os motivos da edição desta portaria, no preâmbulo, constava o seguinte: “Considerando que as peculiaridades do processo de consolidação de atos normativos exigem a instituição de margem temporal para permitir maior conhecimento do texto elaborado e sua atualização”. Esse motivo não se sustenta, pois já haviam se passado mais de dois anos e meio da publicação original da consolidação do Regulamento do SUS.

<sup>8</sup> Um exemplo desse caso é a Portaria GM/MS nº 1.097, de 22 de maio de 2006 ([BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2006a](#)), que foi alterada pela Portaria GM/MS nº 1.699, de 27 de julho de 2011 ([BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2011a](#)).

Regulamento do SUS que estava sobrestado. A Portaria GM/MS nº 2.048, de 3 de setembro de 2009, passou a ser um exemplo de letra morta<sup>9</sup> de norma jurídica. É tanto que as normas consolidadas, que foram formalmente revogadas pela segunda vez em março de 2013, continuaram a ser atualizadas por portarias do gabinete do ministro após essa data<sup>10</sup>.

Ao analisarmos a estrutura da Portaria GM/MS nº 2.048, de 3 de setembro de 2009 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2009c), destacam-se duas características: a diversidade de temas, demonstrando a complexidade do setor, e a ausência de um marco teórico ou sistema de classificação uniforme que tenha sido utilizado para particionar o estoque de normas do setor. Segundo Saraiva (2011, p. 3-6), o regulamento foi sistematizado em sete eixos principais, conforme o resumo a seguir:

- a) Organização, Gestão e Administração em Saúde: gestão em saúde; planejamento em saúde; administração orçamentária e financeira; auditoria; e ouvidoria.
- b) Atenção a Saúde: acesso aos serviços de saúde; assistência à saúde; assistência farmacêutica; saúde da mulher; saúde do neonatal, da criança e do adolescente; saúde do idoso; saúde do indígena; saúde da pessoa com deficiência; saúde mental; saúde do sistema penitenciário; e transplantes.
- c) Gestão da Educação e do Trabalho em Saúde: gestão da educação em saúde; política nacional de educação permanente em saúde.
- d) Ciência e Tecnologia em Saúde: tecnologia em saúde; sistema interligado de apoio ao desenvolvimento tecnológico em saúde.
- e) Vigilância em Saúde: política nacional de promoção da saúde; vigilância epidemiológica; sistemas de informação em saúde; programa nacional de DST e Aids; e vigilância ambiental em saúde.

<sup>9</sup> O esqueleto da Portaria GM/MS nº 2.048, de 3 de setembro de 2009 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2009c), foi sepultado pelo inciso I do art. 1º da Portaria GM/MS nº 2.501, de 28 de setembro de 2017 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017), resultado do processo de consolidação, que também identificou normas ineficazes e sem revogação expressa, conforme prevê o art. 14, § 3º, inciso I da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a).

<sup>10</sup> Um exemplo desse caso é a Portaria GM/MS nº 204, de 22 de maio de 2007 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2007a), que foi alterada pela Portaria GM/MS nº 2.617, de 27 de julho de 2013 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2013a).

- f) Alimentação e Nutrição: política nacional de alimentação e nutrição; agravos à saúde relativos à alimentação e à nutrição; promoção da alimentação saudável nas escolas.
- g) Conselho Nacional de Saúde: ética em pesquisa; e participação comunitária.

Vários motivos devem ter contribuído para a não adoção, pelos agentes públicos, do Regulamento do SUS criado em 2009. Entre esses motivos, certamente estará a ausência de um critério classificador que organizasse o conjunto de normas do SUS<sup>11</sup>. Como será demonstrado, isso não ocorreu no Projeto SUSLegis, que utilizou a Teoria Institucional do Direito como marco teórico e sistematizou as normas em seis portarias de consolidação, sistema que foi adotado de imediato pelos agentes públicos diretamente envolvidos com a regulação do setor. Na realidade, essa adoção ocorreu antes mesmo da publicação das portarias de consolidação, pois, nos dois últimos meses anteriores à publicação, as áreas técnicas e jurídicas das diversas secretarias do Ministério da Saúde se envolveram na revisão das matrizes de consolidação, de forma diferente do que ocorreu com a Portaria GM/MS nº 2.048, de 3 de setembro de 2009 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2009c), na qual a obrigação de manifestação das secretarias do ministério foi determinada um ano após a publicação do “Regulamento do SUS”.

## 2.4 Objetivo Geral

O objetivo geral desta tese é relacionar a Ciência da Informação e o Direito pautado pelo neoinstitucionalismo no âmbito do esforço de sistematização da informação jurídica.

## 2.5 Objetivos Específicos

Como forma de se atingir o objetivo geral, busca-se atingir os seguintes objetivos específicos:

---

<sup>11</sup> É possível observar, por exemplo, a ocorrência de políticas nacionais em pelo menos quatro eixos.



- a) descrever como a atividade normativa se realiza do ponto de vista da ontologia social *O conceito ontologia social está sendo empregado no sentido filosófico, isto é, parte da metafísica que trata da natureza, realidade e existência dos entes sociais.*;
- b) detalhar os elementos que compõem as instituições jurídicas;
- c) identificar um método de sistematização de atos regulatórios, segundo a teoria neoinstitucional, que viabilize a consolidação de normas jurídicas.

A Teoria Institucional do Direito, na sua versão moderna, sofreu influência da Filosofia da Linguagem. Contudo, Dick Ruiter (1993, p. 38) acredita que essa influência poderia ter sido ainda mais ampla. Por esse motivo, iremos resumir as principais características da Teoria dos Atos de Fala e da Teoria Geral das Instituições dos Fatos Institucionais, naquilo que interessa aos objetivos desta pesquisa. As taxonomias dos usos da linguagem, dos fatos, das regras e dos atos ilocucionários, que permitem entender de forma ampla o uso performativo da linguagem, serão objeto de exposição na parte dos referenciais teóricos.

O principal constructo da Teoria Institucional do Direito é o conceito “Instituição Jurídica”. Em relação à granularidade da instituição jurídica, ela pode se apresentar em grandes dimensões, tais como o Estado, que para Santi Romano é a principal instituição jurídica, ou o Sistema Único de Saúde, instituído formalmente pela Constituição Federal de 1988. Ou ainda, uma “Instituição Jurídica” pode ser de pequena dimensão, tais como a instituição de um formulário ou a instituição de um grupo de trabalho, definidos no contexto de outra instituição. Independentemente do tamanho, podemos questionar: o que forma uma instituição jurídica? A busca da resposta a esse questionamento nos direcionou à análise do arcabouço conceitual criado no início do século passado por Wesley Newcomb Hohfeld (1913), que também será objeto de análise na parte dos referenciais teóricos.

Os dois primeiros objetivos específicos subsidiam o desenvolvimento do terceiro objetivo, que visa definir uma heurística para a consolidação de normas jurídicas regulatórias. A heurística proposta é um dos resultados apresentados na [Parte III Resultados](#).

## 2.6 Tópicos Fora do Escopo

Como recorte metodológico, tivemos que delimitar os temas abordados. Alguns aspectos importantes para a tarefa de consolidação de normas jurídicas não foram tratados na presente pesquisa, conforme esmiuçado a seguir.

Todo trabalho de sistematização ou consolidação de normas deve tomar como ponto de partida o texto *vigente* de cada norma originária. Daí surgem duas questões: quem está melhor posicionado para realizar a tarefa? E como esse texto deve ser determinado?

Em relação à primeira questão, [Carvalho Netto \(2003, p. 27\)](#) defende que a tarefa de consolidação é tipicamente executiva: “A função de saber a legislação vigente é do Executivo em primeira mão. E do Judiciário, em um segundo momento, quando e se a questão tornar-se controversa”. Por sua vez, [Rizek Júnior \(2009, p. 304\)](#), na conclusão de tese de doutorado dedicado ao tema, confirma esse entendimento ao afirmar que a organização da lei vigente “deve ser conduzida por um órgão oficial independente, com perfil técnico (e não político), ligado ao governo (e não ao Parlamento)”. Interessante notar ainda que a Lei Complementar nº 95/1998 ([BRASIL, 1998a](#)), como um contraexemplo da boa técnica legislativa, não atribui a competência para a consolidação das leis de forma precisa. O art. 14, I, determina que “I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor e formulará projeto de lei de consolidação de normas [...]” ([BRASIL, 1998a](#)).

Definido o agente responsável, faz-se necessário saber como ele deve proceder para determinar o texto vigente. Um primeiro passo é realizar o processo de [compilação](#), isto é, derivar o texto atualizado a partir da aplicação das alterações e revogações expressas referentes às modificações produzidas por outras normas. Obtido o texto compilado, deve-se ainda verificar se ele realmente possui vigência e eficácia. Não é incomum existirem antinomias ou ainda normas que perderam a sua eficácia por diversos motivos. Como a ênfase dessa avaliação encontra-se no campo da Hermenêutica, preferimos deixar como sugestão de trabalho futuro a proposta de uma metodologia para resolução de antinomias e verificação de eficácia das normas consolidáveis. Além disso, o processo de compilação de normas jurídicas também se situa fora do escopo desta pesquisa.

Também não iremos tratar do processo de codificação, que é uma outra forma de simplificação do ordenamento jurídico. Contudo, defendemos, no capítulo de Conclusão, que o estudo de uma metodologia para o processo de codificação pode se beneficiar dos referenciais teóricos levantados nesta pesquisa, em especial da Teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais de Hohfeld.

Dessa forma, no Direito, iremos investigar em um campo delimitado pela Teoria da Norma e pela Teoria do Ordenamento Jurídico, ficando fora do escopo da pesquisa a Teoria da Interpretação e a Teoria da Decisão Jurídica. Como veremos, não há como fazer uma consolidação de normas jurídicas sem interpretar e sem determinar qual o texto consolidável. No entanto, deixaremos o estudo dessas duas perspectivas do processo de consolidação de normas como sugestão de trabalho futuro.

Esses recortes se mostraram necessários como forma de delimitar o escopo para o tempo disponível de pesquisa.

## 2.7 Justificativa

A racionalização de uma determinada parte de um ordenamento jurídico, seja pela codificação ou consolidação de normas, é de fundamental importância para uma sociedade. [Bevilaqua \(1896, p. 6-7\)](#), ao comparar o direito escrito disperso em leis e o sistematizado em códigos, afirma:

Custa a crê que alguém não se renda logo à evidência, desde o momento em que observe a unidade e a harmonia que dominam em um código fazendo dele um sistema completo e íntegro, um verdadeiro organismo jurídico, e faça a sua comparação com as leis dispersas surgindo em épocas diferentes, dominadas por princípios e sentimentos diversos, que muitas vezes repugnam a qualquer sistematização.

Segundo [Villela \(1988, p. 241\)](#), o Estado, pela ânsia de ordem externa, multiplica os instrumentos de controle social, ocasionando o indesejável efeito de comprometer a ordem interna do sistema de comandos, “cuja vulnerabilidade aumenta em função do volume e da complexidade de seus componentes”. Nesse contexto, o mesmo autor descreve o cenário caótico criado pelo próprio Estado da seguinte forma:

A aspiração de saneamento formal da legislação converteu-se em fenômeno típico do Estado moderno, reduzido, em certa medida, a um aprendiz de feiticeiro, que se perde nos labirintos por ele mesmo abertos, que se enleia no cipóal que fez crescer, que se sufoca na *selva selvaggia* dos seus produtos, que se revela, enfim, perplexo e impotente ante o crescimento e desgoverno de sua própria criatura.

Ao defender o pensamento sistemático, [Canaris \(1989, p. 22\)](#) justifica a ideia do sistema jurídico pelos princípios da segurança jurídica e da justiça e suas concretizações no princípio da igualdade e na tendência para a generalização. Após a análise de várias definições do conceito de “sistema”, [Canaris \(1989, p. 12\)](#) conclui que duas características emergem: a ordenação e a unidade. Por exemplo, na acepção de Savigny, “o sistema é a «concatenação interior que liga todos os institutos jurídicos e as regras de Direito numa grande unidade»” ([CANARIS, 1989, p. 10](#)). As características de unidade e ordenação devem nortear qualquer tentativa de consolidação ou codificação de normas jurídicas.

Na mesma linha, [Rizek Júnior \(2009, p. 124\)](#) defende a necessidade do avanço nos estudos sobre uma espécie de *atividade legislativa organizadora* e justifica:

... a lei de má qualidade, originada por um processo eivado de mazelas e, ainda, disposta de forma desorganizada dentro de um complexo normativo enormemente volumoso e fracionado, gera muita insegurança jurídica, além da corrosão de um dos sentimentos mais sagrados para manutenção do ambiente democrático: a credibilidade no Direito e na Justiça.

As inovações tecnológicas, a globalização e a modernização ([BECK; GIDDENS; LASH, 1995](#); [TRUBEK; SANTOS, 2006](#)) influenciaram a ossatura do direito, que alocou maior poder normativo às instituições reguladoras, criando um ambiente em que a atuação do Estado Regulador gerou um *corpus* de normas significativo e dinâmico. Além dessa dinamicidade, os textos normativos emanados por agentes reguladores se caracterizam pelo uso abundante de terminologia própria da área regulada e, não raramente, portarias ou resoluções trazem definições diferentes para um mesmo termo técnico.

A ausência de enfrentamento acadêmico sobre o problema da racionalização do ordenamento jurídico é assim posta por [Rizek Júnior \(2009, p. 10\)](#):

No Brasil (e em outras partes) está diagnosticada uma séria crise, apon-tada pela unanimidade de estudiosos e pelo conjunto da população. Trata-se da crise gerada pela “*confusão legislativa*”. A indignação é geral.

O tema é recorrente. Mas seu enfrentamento acadêmico é disperso, aparentemente perdido e insuficiente. São muitos os trabalhos que apontam o problema, mas poucos os estudos que enfrentam as possíveis soluções.

Por outro lado, pesquisas na área de Ciência da Informação (LIMA, 2008; ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018) criaram novas abordagens para a organização da informação e do conhecimento, que, potencialmente, podem ser aliadas às técnicas existentes para a sistematização de normas jurídicas.

Em tese anterior (LIMA, 2008), realizada sob a orientação do Prof. Dr. Murilo Bastos da Cunha da Faculdade de Ciência da Informação (FCI) da UnB, propusemos um Modelo Genérico de Relacionamentos (MGR)<sup>12</sup>, na forma de uma ontologia, para organização da informação legislativa e jurídica, partindo do pressuposto de que a *informação* não se apresenta de forma isolada, estando quase sempre inserida em um contexto, relacionando-se com outras entidades. Aplicamos o MGR ao domínio da informação legislativa e jurídica, criando o modelo derivado MGR ILJ (Modelo Genérico de Relacionamentos para Informação Legislativa e Jurídica). De forma especial, a *informação jurídica* caracteriza-se por um alto grau de relacionamentos, por meio dos quais as normas, a jurisprudência e a doutrina formam uma rica rede de informações. Tivemos ainda a oportunidade de aplicar o MGR ILJ no Projeto “Coletânea Brasileira de Normas de Telecomunicações”, realizado pelo Grupo de Estudos de Direito das Telecomunicações (GETEL/UnB) e pelo Grupo Interdisciplinar de Políticas, Direito, Economia e Tecnologias das Comunicações (GCOM/UnB), com apoio institucional da Faculdade de Direito da UnB, da União Internacional de Telecomunicações (UIT) e da Fundação de Empreendimentos Científicos e Tecnológicos (FINATEC). Esse projeto foi precursor da obra “Coleção de

<sup>12</sup> A proposta do MGR apoiou-se na Teoria do Conceito de Ingetraut Dahlberg (DAHLBERG, 1978; DAHLBERG, 1995) e em três outros modelos: o modelo CIDOC CRM (*Comité International pour la Documentation - Conceptual Reference Model*) do ICOM (*International Council of Museums*), publicado como norma ISO (*International Organization for Standardization*) 21.127: 2006 (ISO, TC 46, 2006); o modelo Topic Maps, publicado como norma ISO 13.250:1999 (ISO, 1999); e o modelo FRBRoo (*Functional Requirements for Bibliographic Records - object oriented*) da IFLA (*International Federation of Library Associations and Institutions*) (*International Working Group on FRBR and CIDOC CRM Harmonisation*, 2015). Motivado pelo desenvolvimento da minha pesquisa anterior, interagi com o grupo de trabalho que estava realizando a harmonização dos modelos CIDOC CRM e FRBRer (*Functional Requirements for Bibliographic Records - entity relationship*) e, a partir de janeiro de 2008, passei a constar como contribuidor da criação do modelo, quando o FRBRoo encontrava-se ainda na versão 0.9, conforme página de histórico disponível em <[http://old.cidoc-crm.org/frbr\\_drafts.html](http://old.cidoc-crm.org/frbr_drafts.html)> (Acesso em: 10 jan 2019).

Normas e Julgados de Telecomunicações Referenciados” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018), composta de cinco volumes, conforme a seguir:

- a) vol. 1: “Constituição e Leis Referenciadas” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018a);
- b) vol. 2: “Glossário Normativo de Telecomunicações” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018d);
- c) vol. 3: “Direito das Telecomunicações Positivo - Tópicos Referenciados a Normas e Julgados do Setor” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018c);
- d) vol. 4: “Direito das Telecomunicações Positivo - Tabelas de Referência de Normas e Julgados do Setor” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018b); e
- e) vol. 5: “Índice Mestre” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018e).

Apesar de não retornarmos às temáticas apresentadas na nossa pesquisa anterior (LIMA, 2008), parte considerável do que foi proposto naquela pesquisa aplica-se a qualquer iniciativa preocupada na representação da informação legislativa e jurídica, como é o caso desta tese.

Nesse contexto, o estudo de princípios para a sistematização das normas jurídicas, utilizando uma abordagem interdisciplinar e tendo em vista uma principiologia própria, que informa a racionalização do ordenamento jurídico regulatório, passa a ser, assim, justificado.

## Parte II

### Referenciais Teóricos

## 3 A Ontologia Social de John Searle e o Neoinstitucionalismo

A influência de John Searle foi determinante no surgimento da corrente neoinstitucionalista na década de 1970. As primeiras contribuições nessa área, de Neil MacCormick e Ota Weinberger, apoiam-se na Teoria dos Atos de Fala (SEARLE, 1969) de forma recorrente. Contudo, para Dick Ruiter (1993, p. 37), a contribuição da Filosofia da Linguagem não foi aproveitada no Direito de forma plena. Isso se torna ainda mais verdadeiro se consideramos que a Teoria dos Atos de Fala foi aprimorada por duas obras mais recentes (SEARLE, 1995; SEARLE, 2009), que produziram o que se conhece hoje por “Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais”.

Este capítulo apresenta uma visão unificada e atualizada da ontologia social de John Searle (SEARLE, 1969; SEARLE, 1985; SEARLE, 1995; SEARLE, 1999; SEARLE, 2002; SEARLE, 2005; SEARLE, 2007; SEARLE, 2009; SEARLE, 2014a; SEARLE, 2014b), mostra um resumo do institucionalismo clássico e do neoinstitucionalismo e, na seção final, revela a norma jurídica como entidade resultante de um fato institucional.

Antes de passar à análise da Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais, faz-se necessária a apresentação de uma delimitação inicial para os conceitos “norma jurídica” e “texto normativo”, que será útil para todo o capítulo.

O “texto normativo” é o “conjunto de enunciados do discurso prescritivo” constante em “qualquer documento elaborado por uma autoridade normativa, sendo, por isso, identificável, *prima facie*, como «fonte do direito» num determinado sistema jurídico” (CANOTILHO, 2003, p. 1202). Chega-se à “norma jurídica” pela interpretação do texto, isto é, “norma é o sentido ou significado adscrito a qualquer disposição (ou a um fragmento de disposição, combinação de disposições, combinações de fragmentos de disposições)” (CANOTILHO, 2003, p. 1202). Uma norma jurídica adquire “verdadeira normatividade quando com a «medida de ordenação» nela contida se decide um caso jurídico” concreto (CANOTILHO, 2003, p. 1221). Contudo, a análise do processo de passagem, da “norma



jurídica” geral e abstrata para a “norma de decisão” do caso concreto, está fora do escopo desta pesquisa, pelos motivos expostos na [seção 2.6 - Tópicos Fora do Escopo](#) (p. 41).

### 3.1 A Ontologia Social de John Searle

Vivemos imersos num mundo repleto de objetos e fatos sociais. De acordo com John Searle, a existência desses objetos e fatos se dá graças à concordância entre os seres humanos. Dinheiro, propriedade privada, Estado e casamentos são exemplos de coisas que existem no mundo social e “são fatos objetivos no sentido de que eles não dependem da minha ou da sua preferência” (SEARLE, 1995, p. 1).

Os fatos que dependem da concordância humana são denominados “fatos institucionais”, em oposição aos “fatos brutos”, que independem dessa concordância. A existência de um elétron no átomo de hidrogênio ou de neve no topo do Monte Evereste são exemplos de “fatos brutos”<sup>13</sup>, pois não requerem instituições humanas. Ao passo que, para um pedaço de papel ser uma cédula de 5 dólares, é necessária a instituição humana do dinheiro (SEARLE, 1995, p. 2).

A linguagem é a mais fundamental das instituições, pois todas as outras dependem dela. É possível imaginar uma sociedade que possua a instituição linguagem mas não tenha propriedade privada, Estado nem dinheiro. No entanto, não existe uma sociedade que possua as instituições Estado, dinheiro ou propriedade privada mas não tenha a linguagem (SEARLE, 2009, p. 62-63).

O caminho que nos leva do uso da linguagem aos objetos sociais e jurídicos, passando pela concordância entre os seres humanos, é detalhado por Searle (2009, p. 228). A partir do uso da linguagem, que possibilita emitir certos sons ou registrar marcas no papel, os agentes criam instituições sociais ou jurídicas, tais como o dinheiro, o casamento ou a propriedade<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Searle (1995, p. 2) esclarece que precisamos da linguagem para declarar um “fato bruto”, mas o fato declarado não pode ser confundido com a declaração dele.

<sup>14</sup> Nas palavras de Searle (2009, p. 228): A linguagem é ela própria uma estrutura institucional porque envolve a imposição de um tipo especial de função em entidades físicas brutas que não têm nenhuma relação natural com essa função. Certos tipos de sons ou marcas contam como palavras e frases, e certos tipos de enunciados contam como atos de fala. A função agentiva é a representação, em um ou outro dos possíveis modos de atos de fala, objetos e estados de coisas no mundo. Os agentes que podem

A análise dos usos da linguagem é o fio condutor que permeia grande parte da obra de John Searle. A Teoria dos Atos de Fala, publicada originalmente na obra *“Speech Acts: an essay on philosophy of language”* (SEARLE, 1969), mostra como o uso da linguagem permite realizar atos de várias naturezas, tais como descrição, comando, pedido, declaração, entre outros.

John Searle possui uma obra extensa, iniciada na Filosofia da Linguagem, com desdobramentos em várias outras áreas do conhecimento. Para Fotion (2000, p.1), a obra de John Searle transcendeu a Filosofia Analítica, pois tratou de uma variedade de tópicos de diversas áreas, tais como filosofia da linguagem, filosofia da mente, a natureza e a estrutura das instituições sociais, ontologia, ciência e causalidade. O que ele escreve sobre linguagem, a mente humana e a construção da realidade social interessa não só aos filósofos, mas também aos linguistas, aos psicólogos e aos cientistas sociais, respectivamente (FOTION, 2000, p.2).

A Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais, um dos principais referenciais teóricos desta pesquisa, foi publicada originalmente na obra *“The construction of social reality”* (SEARLE, 1995) e complementada na obra *“Making the social world: The structure of human civilization”* (SEARLE, 2009). Fernando Atria (1998) assim comentou a chegada da obra que veiculou a versão original da Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais:

Dez anos atrás, Paul Amselek (1988, p. 187) disse que “a filosofia do direito deveria se sentir particularmente desafiada pela teoria dos atos de fala”. Na verdade, isso é mais verdadeiro hoje, após a recente publicação do livro *“The Construction of Social Reality”* de John Searle. A maioria dos exemplos de fatos institucionais de Searle são conceitos jurídicos. Como disse Amselek, “no mundo jurídico, os filósofos da linguagem acabaram encontrando um domínio particularmente adequado para ilustrar e testar suas ideias”.<sup>15</sup> (tradução nossa)

---

fazer isso coletivamente têm a condição fundamental de todas as outras estruturas institucionais: o dinheiro, a propriedade, o casamento, o governo e as universidades existem por meio de formas de acordo humano que envolvem essencialmente a capacidade de simbolizar. (tradução nossa)

Do original: *Language is itself an institutional structure because it involves the imposition of a special kind of function on brute physical entities that have no natural relation to that function. Certain sorts of sounds or marks count as words and sentences, and certain sorts of utterances count as speech acts. The agentive function is that of representing, in one or other of the possible speech act modes, objects and states of affairs in the world. Agents who can do this collectively have the fundamental precondition of all other institutional structures: Money, property, marriage, government, and universities all exist by forms of human agreement that essentially involve the capacity to symbolize.*

<sup>15</sup> Do original: *Ten years ago, Paul Amselek said that ‘philosophy of law should feel particularly challenged by the theory of speech acts’. If anything, this is more true today, after the publication of John Searle’s recent The Construction of Social Reality. Most of Searle’s examples of institutional facts are legal*

O restante deste capítulo apresenta, após um breve histórico, a Taxonomia dos Atos de Fala e alguns conceitos básicos para o entendimento da Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais. Em seguida, apresenta alguns conceitos retirados da obra “Ordenamento Jurídico” de Santi Romano, um dos principais representantes do institucionalismo clássico e, já no escopo do neoinstitucionalismo, apresenta conceitos de Neil MacCormick, Ota Weinberger e Dick Ruitter. Por fim, apoiado na Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais e nos conceitos apresentados, mostra a relação entre a norma jurídica e o seu texto.

## 3.2 Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais

### 3.2.1 Antecedentes Históricos

Para Barry [Smith \(2003, p. 4\)](#), os créditos dos primeiros esforços do desenvolvimento da teoria dos usos da linguagem devem ser dados aos filósofos Thomas Reid (1710-1796) e Adolf Reinach (1883-1917).

Thomas Reid denominou os usos da linguagem de “operações sociais” e, algumas vezes, de “atos sociais” ou de “atos solitários”. Enquanto que a *performance* de “atos solitários” não pressupõe a interação com outra pessoa, o “ato social”, por ser direcionado a alguma outra pessoa, constitui uma miniatura de uma “sociedade civil” ([SMITH, 2003, p. 5](#)).

Por sua vez, Adolf Reinach, membro da Escola de Fenomenologia de Munique, apresentou suas ideias sobre “atos sociais” na monografia *The Apriori Foundations of the Civil Law*<sup>16</sup>, em 1913. De acordo com [Smith \(2003, p. 5\)](#), Reinach concentrou-se especialmente no “ato de promessa”, aplicando o seu método também para a análise do fenômeno jurídico de contratos e legislação, e descreveu a sua teoria como uma contribuição para a ontologia geral de interação social. Em [Larenz \(1997, p. 153-154\)](#), encontramos a informação de que Reinach foi o primeiro a aplicar o método fenomenológico aos objetos do Direito. O autor alemão resume a visão de Reinach sobre a relação entre os objetos do mundo e o Direito posto da seguinte forma:

---

*concepts. As Amselek said, ‘[in the legal world] philosophers of language felt that they had found a domain particularly suited to illustrate and test their ideas’.*

<sup>16</sup> Título original: *Die apriorischen Grundlagen des bürgerlichen Rechtes* ([REINACH, 1922](#)).

Segundo REINACH, as figuras jurídicas (por exemplo, as pretensões, as obrigações, a propriedade e os demais direitos) têm, «tal como os números, as árvores ou as casas», um ser. Este ser é «independente de que haja ou não quem o apreenda», e em especial independente de todo o Direito positivo. O Direito positivo «não produz em nada» os conceitos jurídicos a que dá acolhimento: depara com eles (pág. 14). Esses conceitos têm uma estrutura própria, sobre a qual podemos enunciar proposições apriorísticas; e se o Direito positivo é livre de «os acolher na sua esfera ou deles divergir», todavia não consegue «afectar a sua existência específica» (pág. 17). Pelo contrário, a «estrutura do Direito positivo só se torna inteligível através da estrutura da esfera exterior ao Direito positivo» (pág. 19). Encontramos nessa esfera objectos específicos, que «não pertencem à natureza em sentido próprio, que não são físicos nem psíquicos, e que igualmente se distinguem, pela sua temporalidade, de todos os objectos ideais». Com efeito, «as pretensões e as obrigações nascem, duram algum tempo e depois desaparecem de novo» (pág. 22). (...) Ao lado de uma teoria estrutural das figuras jurídicas (relações jurídicas), encontramos assim em REINACH também a proposta de uma teoria estrutural dos actos jurídicos, que é de fundamental importância sobretudo para a compreensão da declaração de vontade jurídico-negocial, e para a interpretação das proposições jurídicas, enquanto «proposições dispositivas».

Além desses dois precursores, é fundamental destacar a influência de J. L. Austin (1911-1960) no aluno John Searle. A obra *“How to do things with words”* (AUSTIN, 1962), publicada postumamente a partir das notas de aula na Universidade de Harvard em 1955 (SMITH, 2003, p. 7), apresentou a ideia dos “enunciados performativos” (*performative utterances*) que, posteriormente, passou a ser denominada de “atos de fala” (*speech acts*). Essa “continuidade” da obra de Austin por Searle pode ser claramente percebida no relato de Fotion (2000, p. 36):

No final de *“How To Do Things With Words”*, Austin tenta classificar o número quase indefinido de atos de fala que ele identificou em alguns tipos básicos. Ele achava que deveria haver algum tipo de ordem presente em nossa linguagem natural e que era seu trabalho encontrá-la. No entanto, ele percebeu que tudo o que ele havia fornecido aos seus leitores era uma versão preliminar de um sistema de classificação, e que muito mais trabalho precisava ser feito sobre ele. Infelizmente, por causa de sua morte prematura, Austin nunca teve a chance de fazer o trabalho de refinar seu sistema de classificação. Outros teriam que terminar o seu trabalho. Em um de seus artigos mais interessantes e importantes em sua carreira, intitulado *“A Taxonomy of Illocutionary Acts”*, Searle assume essa tarefa.<sup>17</sup> (*tradução nossa*)

<sup>17</sup> Do original: *Towards the end of “How To Do Things With Words” Austin attempts to classify the almost indefinite number of speech acts that he had identified into a few basic types. He felt that there must be some sort of order present in our natural language, and that it was his job to find it. However, he realized that all he had provided his readers was a preliminary version of a classification system, and that much more work needed to be done on it. Unfortunately, because of his early death, Austin never got the chance to do the work of refining his classification system. Others would have to finish the job for him. In one of his most interesting and important articles in his career, titled “A Taxonomy of Illocutionary Acts” Searle takes up that task.*

A próxima seção apresenta a Taxonomia dos Atos Ilocucionários, fundamental para o entendimento do mecanismo utilizado na declaração das instituições jurídicas.

### 3.2.2 Taxonomia dos Atos Ilocucionários

O ato ilocucionário é a unidade mínima e completa da comunicação linguística humana (SEARLE, 1999, p. 136). O conceito de “ato ilocucionário” se torna mais claro à luz da classificação dos atos envolvidos no uso da linguagem criada por Austin (1962, p. 101-103):

- a) **ato locucionário**: é a fala em si, manifestada pelo som emitido ou na forma escrita.<sup>18</sup> Por exemplo, dizer: “Atire nele!”;
- b) **ato ilocucionário**: é o que se realiza ao se manifestar por um ato de fala.<sup>19</sup> Utilizando o mesmo exemplo, dar o comando para atirar em alguém; e
- c) **ato perlocucionário**: é o resultado produzido pelo ato na outra pessoa. Ainda no mesmo exemplo, ter sido obrigado a atirar em alguém.

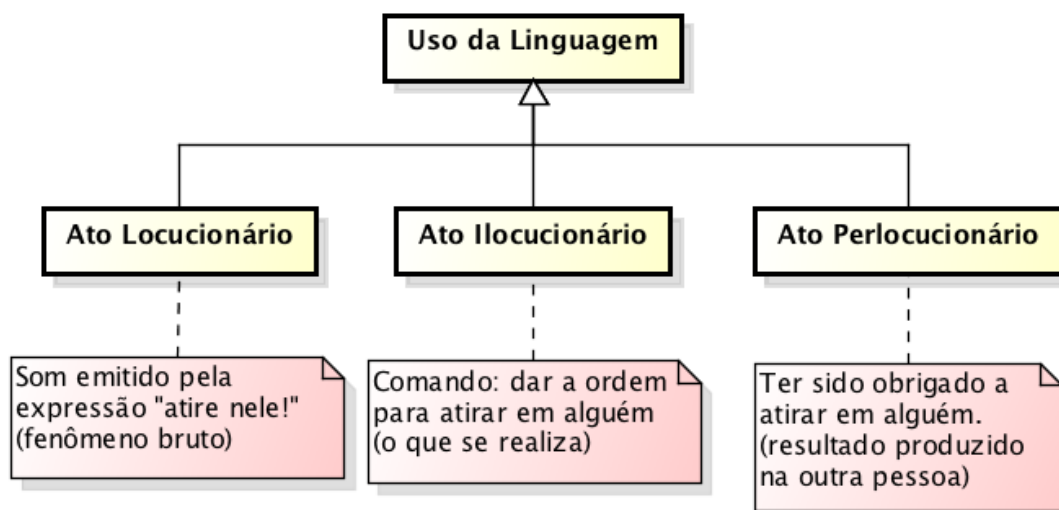
A Figura 2 resume, de forma gráfica, as classes da taxonomia dos usos da linguagem de Austin, que serviu de base para o desenvolvimento posterior da taxonomia dos atos ilocucionários de John Searle. A notação utilizada na figura, comum na área de modelagem conceitual em Ciência da Computação, apresenta as classes por retângulos e as relações de especialização são indicadas por linhas em que a extremidade em triângulo apresenta a classe mais geral e as outras extremidades, as classes mais específicas.

O ato ilocucionário foi caracterizado por Searle (1969, p. 31) como tendo uma força ilocucionária  $F$  e um conteúdo proposicional  $p$ , possuindo a seguinte forma geral:  $F(p)$ .

<sup>18</sup> A fala também pode ser manifestada na forma escrita (YEO, 2010, p. 97). No mesmo sentido, Searle (1999, p. 136) afirma que “sempre que conversamos ou escrevemos uns aos outros, estamos realizando atos ilocucionários... Como esses oradores podem impor significado a meros sons feitos de suas bocas ou a marcas feitas no papel?” (Do original: “*whenever we talk or write to each other, we are performing illocutionary acts [...] How is that speakers can impose meaning on mere sounds made from their mouths or on marks made on paper?*”) No caso das manifestações de normas jurídicas, a forma escrita é a mais utilizada.

<sup>19</sup> O contraste entre o ato locucionário e o ilocucionário pode ser percebido nessa passagem de (CUNHA, 1990, p. 73): “Quando alguém diz “retiro o que disse ontem”, o que está retirando não é a dicção materialmente considerada; esta existiu, e não pode ser apagada. O que se retira é a adesão intelectual ao conteúdo daquela afirmação, que lhe dá sentido, num contexto significativo”.

Figura 2: Taxonomia dos Usos da Linguagem



Fonte: Elaborada pelo autor.

Como veremos, essa distinção é importante para os atos normativos pois, tradicionalmente, a força ilocucionária do ato normativo é expressa no preâmbulo, enquanto que o seu conteúdo proposicional é veiculado na parte articulada. Ao considerarmos um nível de granularidade menor, veremos ainda que as disposições constantes da parte articulada terão, de forma semelhante, uma força ilocucionária própria bem como um conteúdo proposicional.

Antes de analisarmos a classificação proposta por Searle para os atos ilocucionários, faz-se necessária uma explanação sobre o conceito de *direção de ajuste*. Esse conceito refere-se à correspondência no propósito ilocucionário em relação ao conteúdo proposicional e ao mundo. John Searle (2002, p. 5-6) transcreve um exemplo elucidativo criado por Anscombe (1957), sobre o conceito “direção de ajuste”:

Suponhamos que um homem vá ao supermercado com uma lista de compras feita por sua esposa, onde estão escritas as palavras: “feijão, manteiga, toucinho e pão”. Suponhamos que, enquanto anda pelo supermercado com seu carrinho, selecionando esses itens, seja seguido por um detetive, que anota tudo que ele pega. Ao saírem da loja, comprador e detetive terão listas idênticas. No entanto, a função das duas listas será bem diferente. No caso do comprador, o propósito da lista é, por assim dizer, levar o mundo a corresponder às palavras; ele deve fazer com suas ações se ajustem à lista. No caso do detetive, o propósito da lista é fazer com que as palavras se ajustem ao mundo; ele deve fazer com que a lista se ajuste às ações do comprador. Isso também pode ser demonstrado através da observação do papel do “erro” nos dois casos. Se o detetive chegar em casa e de repente se der conta de que o homem

comprou costeletas de porco em vez de toucinho, poderá simplesmente apagar a palavra “toucinho” e escrever “costeletas de porco”. Entretanto, se o comprador chegar em casa e a esposa chamar-lhe a atenção para o fato de ter comprado costeletas de porco em vez de toucinho, ele não poderá corrigir o erro apagando “toucinho” da lista e nela escrevendo “costeletas de porco”.

Nesses exemplos, a lista provê o conteúdo proposicional da elocução e a força ilocucionária determina como esse conteúdo há de se relacionar com o mundo. Essa diferença, proponho chamá-la uma diferença *quanto à direção do ajuste*. A lista do detetive tem a direção de ajuste *palavra-mundo* (como os enunciados, descrições, asserções e explicações); a lista do comprador tem a direção do ajuste *mundo-palavra* (como os pedidos, comandos, juramentos, promessas). (...) A direção do ajuste é sempre uma consequência do propósito ilocucionário.”

Em resumo, a **direção de ajuste**, entendida como a correspondência do propósito ilocucionário em relação ao conteúdo proposicional e ao mundo, pode:

- a) ocorrer no sentido Palavra-Mundo, quando se pretende modificar o mundo pela palavra;
- b) ocorrer no sentido Mundo-Palavra, quando se pretende descrever, com a palavra, o mundo; e,
- c) ser nula, quando, pelo ato de fala, não se pretende descrever ou modificar o mundo.

Em relação aos atos ilocucionários, Austin (1962, p. 150) identificou cinco subclasses<sup>20,21</sup>: vereditivos, exercitivos, compromissivos, expositivos, comportativos. A classificação dos atos ilocucionários foi objeto de revisão realizada por John Searle na obra “*A Taxonomy of Illocutionary Acts*” (SEARLE, 1985, p. 1-29)<sup>22</sup>, que estabeleceu a seguinte classificação:

<sup>20</sup> A nomenclatura apresentada é a da tradução da obra de Searle (1985), publicada pela Martins Fontes (SEARLE, 2002).

<sup>21</sup> Essa classificação não será detalhada neste trabalho pois o próprio Austin expressou sua insatisfação em relação à classificação dos atos ilocucionários, apresentada nas seguintes passagens: “Eu identifiquei cinco classes muito gerais: mas estou longe de estar feliz com todas elas” (Do original: “*I distinguish five very general classes: but I am far from equally happy about all of them*”) (AUSTIN, 1962, p. 150); “Eu não estou colocando nada disso como no mínimo definitivo” (Do original: “*I am not putting any of this forward as in the very least definitive*”) (AUSTIN, 1962, p. 151).

<sup>22</sup> Segundo nota introdutória na obra referenciada (SEARLE, 1985, p. ix), a classificação foi originalmente apresentada em 1971, em uma escola de verão em Nova York, e, posteriormente, foi tema de várias conferências na Europa e Estados Unidos, tendo sido publicada pela primeira vez em 1975 na obra *Language, Mind, and Knowledge* (GUNDERSON, 1975).

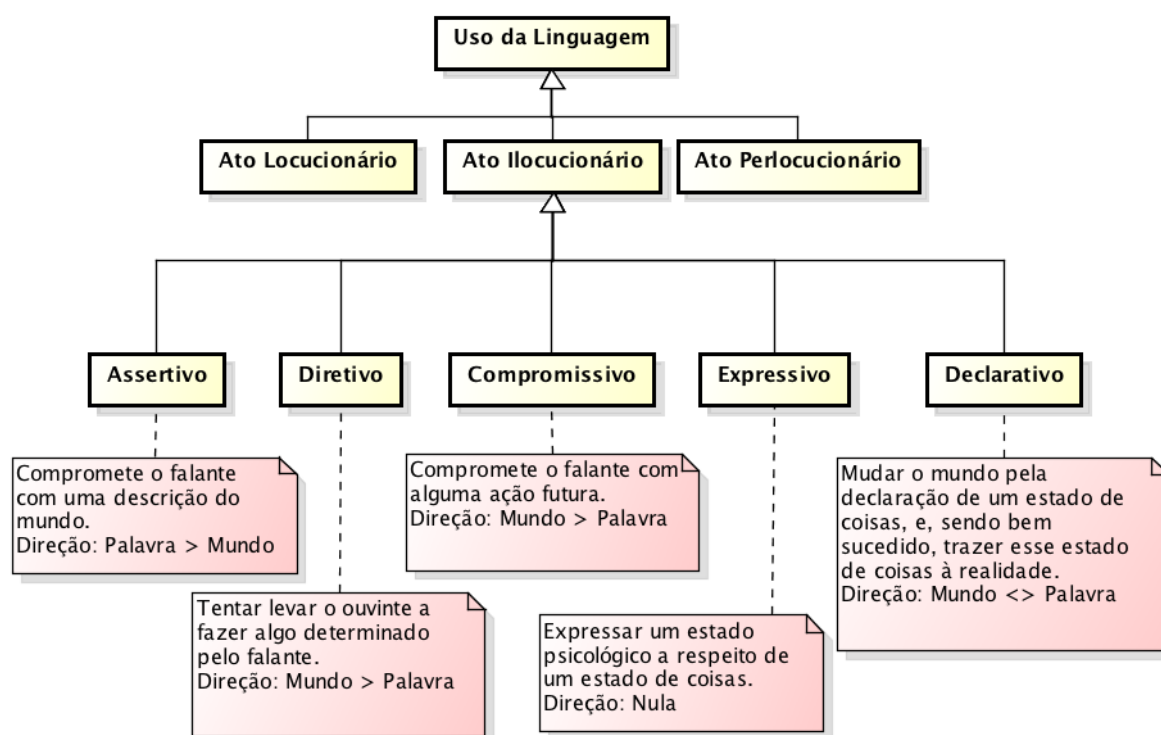
- a) **assertivo**: ato ilocucionário cujo propósito é o de comprometer o falante com uma descrição do mundo. Possui a direção de ajuste “Palavra-Mundo” e pode ser avaliado como “verdadeiro” ou “falso” (SEARLE, 2002, p. 19);
- b) **diretivo**: ato ilocucionário cujo propósito é o de tentar levar o ouvinte a fazer algo determinado pelo falante. Possui a direção de ajuste “Mundo-Palavra” (SEARLE, 2002, p. 21);
- c) **compromissivo**: ato ilocucionário cujo propósito é o de comprometer o falante com alguma ação futura. Também possui a direção de ajuste “Mundo-Palavra” (SEARLE, 2002, p. 22);
- d) **expressivo**: ato ilocucionário cujo propósito é o de expressar um estado psicológico a respeito de um estado de coisas. Não possui direção de ajuste, pois o falante “nem está tentando fazer com que o mundo corresponda às palavras, nem está tentando fazer com que as palavras correspondam ao mundo; pelo contrário, a verdade da proposição expressa é pressuposta” (SEARLE, 2002, p. 23); e
- e) **declarativo**: ato ilocucionário cujo propósito é mudar o mundo pela declaração de um estado de coisas, e, sendo bem-sucedido, trazer esse estado de coisas à existência. Devido a essa ambivalência, possui a direção de ajuste tanto “Palavra-Mundo” como “Mundo-Palavra” (SEARLE, 2002, p. 26).

A **Figura 3** resume de forma gráfica as classes da taxonomia de atos ilocucionários de John Searle.

Searle (2002, p. 43) demonstra que apenas o verbo empregado não define o subtipo de ato ilocucionário. Em alguns casos, o verbo marca o grau de intensidade do propósito ilocucionário (ex: insistir, sugerir) e, em outros, pode marcar o estilo ou modo de realização (ex: anunciar, insinuar, confidenciar). Por exemplo, *insistir* ou *sugerir* em uma ida ao cinema são exemplos de atos diretivos, pois tentam levar o ouvinte a realizar uma ação que modifica o mundo; enquanto *insistir* ou *sugerir* que a resposta correta está



Figura 3: Taxonomia dos Atos Ilocucionários



Fonte: Elaborada pelo autor.

na página 16 são exemplos de atos assertivos, pois descrevem apenas um possível estado das coisas, em graus de intensidade diferentes.

Searle (2002, p. 44-46) explica ainda que alguns poucos verbos podem marcar mais de um propósito ilocucionário, dando o exemplo do caso de promulgação de uma lei. Nesse caso, há “tanto o propósito declaracional (o conteúdo proposicional torna-se lei) quanto um estatuto diretivo (a lei é diretiva em sua intenção)”. E, por fim, referenciando Wittgenstein<sup>23</sup>, conclui:

A conclusão mais importante a ser tirada dessa discussão é a seguinte. Não há, como Wittgenstein (em uma interpretação possível) e muitos outros alegaram, um número infinito ou indefinido de jogos de linguagem ou usos da linguagem. Pelo contrário, a ilusão de que os usos da linguagem são ilimitados é gerada por uma enorme falta de clareza sobre o que sejam os critérios que permitem distinguir um jogo de linguagem

<sup>23</sup> Em entrevista concedida à Lash (2015, p. 137), John Searle afirma que a sua filosofia de linguagem é profundamente anti-wittgensteiniana e, reconhecendo a influência do filósofo austríaco no seu trabalho, afirma: “Há um sentido em que todo o meu trabalho na linguagem é uma resposta a Wittgenstein. Ele continua dizendo que é impossível ter uma teoria geral da linguagem, e minhas respostas são que é possível ter uma teoria assim e eu tento produzir uma”.  
Do original: *There is a sense in which all my work on language is a response to Wittgenstein. He keeps saying that it's impossible to have a general theory of language, and my responses is that it is possible to have such a theory and I try to produce one.*

do outro, um uso da linguagem do outro. Se adotarmos o propósito ilocucionário como noção básica para a classificação dos usos da linguagem, há então um número bem limitado de coisas básicas que fazemos com a linguagem: dizemos às pessoas como as coisas são, tentamos levá-las a fazer coisas, comprometemo-nos a fazer coisas, expressamos nossos sentimentos e atitudes, e produzimos mudanças por meio de nossas emissões. Frequentemente, fazemos mais que uma dessas coisas de uma só vez, com a mesma emissão.

Como destaca Searle, é o propósito ilocucionário que conduz à classificação dos usos da linguagem. No entanto, para entender a ontologia social de Searle, são necessários ainda alguns conceitos que vão além da taxonomia dos usos da linguagem, apresentados na próxima seção.

### 3.2.3 A realidade social segundo Searle

Os elementos essenciais para explicar a realidade social são três: a atribuição de função; a intencionalidade coletiva; e as regras constitutivas e regulativas (SEARLE, 1995, p. 13). As próximas subseções trazem explicações e exemplos sobre cada um desses elementos, essenciais ao entendimento da Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais.

#### 3.2.3.1 A atribuição de função

Usando um exemplo didático, Searle (1995, p. 4) torna evidente como a complexa estrutura da realidade social é leve e invisível:

A criança é criada em uma cultura na qual simplesmente toma a realidade social como dada. Aprendemos a perceber e usar carros, banheiras, casas, dinheiro, restaurantes e escolas sem refletir sobre as características especiais de sua ontologia e sem ter consciência que eles têm uma ontologia especial. Eles parecem tão naturais para nós como pedras e água e árvores. De fato, na maioria dos casos, é mais difícil ver os objetos como apenas fenômenos naturais, despojados de seus papéis funcionais, do que é ver nosso entorno em termos de suas funções socialmente definidas. Assim, as crianças aprendem a ver carros em movimento, notas de dólar e banheiras cheias; e é somente pela força da abstração que eles podem vê-los como massas de metal em trajetórias lineares, fibras de celulose com manchas verdes e cinzas ou concavidades de ferro cobertas de esmalte contendo água.<sup>24</sup> (tradução nossa)

<sup>24</sup> Do original: *The child is brought up in a culture where he or she simply takes social reality for granted. We learn to perceive and use cars, bathtubs, houses, money, restaurants, and schools without reflecting on the special features of their ontology and without being aware that they have a special ontology. They seem as natural to us as stones and water and trees. Indeed, if anything, in most cases it is*

A atribuição (ou imposição) de função aos fenômenos e aos objetos, sejam os naturais ou os criados especificamente para desempenhar uma função, é característica da intencionalidade do sujeito. As funções são sempre relativas ao observador e nunca ligadas de forma intrínseca às propriedades físicas de um fenômeno (SEARLE, 1995, p. 14).

John Searle classifica as funções em agentivas ou não agentivas. As *funções não agentivas* ocorrem naturalmente, como, por exemplo, “a função do coração é bombear sangue”. Searle observa que, nesse caso, situamos os fatos num sistema de valores que nós criamos (relativo ao observador) e, por isso, podemos dizer que alguém possui uma doença cardíaca ou um funcionamento anormal do coração. Já no outro caso, a *função agentiva* depende do uso que o agente faz do objeto<sup>25</sup>, como, por exemplo, “a função da banheira é tomar banhos nela”. Uma categoria especial das funções agentivas é a relacionada às entidades cuja função seja simbolizar, representar ou significar uma coisa ou outra (SEARLE, 1995, p. 23).

### 3.2.3.2 A intencionalidade coletiva

Segundo Searle (1995, p. 23), várias espécies de animais têm a capacidade de agir com intencionalidade coletiva, compartilhando estados como crenças, desejos e intenções. Além da intencionalidade individual, como, por exemplo, a *performance* de um violinista em uma orquestra, existe a intencionalidade coletiva: a *performance* da orquestra. As intencionalidades individuais e coletivas não se confundem, mas são interligadas: a

---

*harder to see objects as just natural phenomena, stripped of their functional roles, than it is to see our surroundings in terms of their socially defined functions. So children learn to see moving cars, dollar bills, and full bathtubs; and it is only by force of abstraction that they can see these as masses of metal in linear trajectories, cellulose fibers with green and gray stains, or enamel-covered iron concavities containing water.*

<sup>25</sup> Um exemplo interessante da função atribuída ao objeto é o da função atribuída à versão comemorativa do espremedor de cítricos *Juicy Salif* projetado por Philip Starck e produzido pela empresa italiana Alessi. As 10.000 unidades, todas banhadas a ouro, não podem ser utilizadas para espremer limões, como nos conta Norman (2004, p. 114): Mas lembre-se, o espremedor não é realmente destinado a ser usado para fazer suco. Como dizem os rumores de Starck, “meu espremedor de frutas não deve espremer limões; pretende começar as conversas”. De fato, a versão que possuo, a edição de aniversário especial, cara, numerada (banhada a ouro, não menos), é explícita: “Não se destina a ser usado como espremedor de suco”, diz a placa numerada anexada ao espremedor: “O revestimento de ouro pode ser danificado se entrar em contato com qualquer coisa ácida”. Do original: *But mind you, the juicer is not really meant to be used to make juice. As Starck is rumored to have said, “My juicer is not meant to squeeze lemons; it is meant to start conversations”. Indeed, the version I own, the expensive, numbered, special anniversary edition (gold plated, no less), is explicit: “It is not intended to be used as a juice squeezer”, says the numbered card attached to the juicer: “The gold plating could be damaged if it comes into contact with anything acidic”.*

intencionalidade individual de cada pessoa é derivada da intencionalidade coletiva que compartilha com o grupo (SEARLE, 1995, p. 25).

Ao fato envolvendo intencionalidade coletiva, Searle (1995, p. 26) dá-lhe o nome de “fato social”. Se o “fato social” envolver instituições humanas, configura-se, aí, um caso mais específico, denominado “fato institucional”.

### 3.2.3.3 As regras constitutivas e regulativas

Para explicar o que é uma “instituição humana”, Searle (1995, p. 27) introduz os conceitos de “regras constitutivas” e de “regras regulativas”. Searle afirma que as regras do jogo de xadrez são constitutivas na medida em que definem todas as possibilidades do jogo (SEARLE, 1995, p. 28). Se dois jogadores decidem modificar alguma regra constitutiva do xadrez para uma determinada partida, essa partida será de um outro jogo, derivado do jogo de xadrez (SEARLE, 1995, p. 28).

Os fatos institucionais existem apenas dentro de sistemas de regras constitutivas, que criam as possibilidades da ocorrência de fatos desse tipo. Searle (1995, p. 27) exemplifica mostrando que os fatos de “Clinton ter sido presidente dos Estados Unidos” ou de “ele ter ganho uma partida de xadrez” foram criados pela aplicação de regras específicas, isto é, pela aplicação de regras que definem a situação de xeque mate em um jogo de xadrez e de regras que definem o processo de eleição e posse de presidente dos Estados Unidos. Ele enfatiza ainda que as regras são diferentes de convenções. As regras não trazem o senso de arbitrariedade existente nas convenções. É uma regra do xadrez que se ganha um jogo pelo xeque mate e é uma convenção que a peça que representa o rei seja maior que a que representa o peão.

As regras constitutivas possuem a seguinte forma lógica: X conta como Y no contexto C (*X count as Y in context C*). Por exemplo, no contexto do jogo de xadrez, mover uma peça que possui um determinado formato de uma certa maneira conta como um movimento do cavalo; determinada configuração de peças, conta como um xeque mate (SEARLE, 1999, p. 123-124).

As regras constitutivas podem ser definidas de forma recursiva, isto é, a definição da regra em um nível utiliza-se de outra regra em um nível inferior. Searle (1999, p. 129) apresenta um exemplo elucidativo no qual, partindo de ruídos feitos pela boca, após alguns níveis, chega-se ao estado de casado, conforme podemos constatar no [Quadro 1](#).

Quadro 1: Correlação entre termos X e Y

(algo) X	(conta como) Y	(no contexto) C
Ruídos feitos pela boca	Fala na língua inglesa	Falante da língua inglesa dirigindo-se a outro falante
Fala na língua inglesa	Fazer uma promessa	Determinadas intenções
Fazer uma Promessa	Estabelecer um contrato	Determinadas circunstâncias
Estabelecer um Contrato	Casar-se	Determinadas circunstâncias

Fonte: Elaborado pelo autor.

De forma semelhante, em sociedades complexas, o contexto, termo C da forma lógica da regra constitutiva, refere-se tipicamente a um termo Y em um nível inferior, como no exemplo em que Searle (1999, p. 130) mostra que o casamento no Estado da Califórnia nos Estados Unidos deve ocorrer na presença de um oficial qualificado (ver [Quadro 2](#)).

Quadro 2: Correlação entre termos C e Y

(algo) X	(conta como) Y	(no contexto) C
Estabelecer um Contrato	Casar-se	Presença de um oficial qualificado
Uma pessoa	Oficial qualificado	Processo de qualificação

Fonte: Elaborado pelo autor.

Searle (1995, p. 97) esclarece que, na fórmula “X conta como Y em C”, o termo Y pode ser de várias naturezas, tais como: pessoas (noivas, padres, professores), objetos (sentenças, notas de cinco dólares, certidão de nascimento, carteira de motorista) e eventos (eleições, casamento, festas, guerras). Essas entidades se integram em relacionamentos sistemáticos (governos, casamentos, empresas, universidades, igrejas). Frequentemente, o

conjunto de relações pré-institucionais entre pessoas e grupos de pessoas é o que ocasiona a imposição da função de *status* Y por ocorrência do fato institucional.

Já em relação à forma das regras regulativas, Searle (2005, p. 9) afirma que essas regras possuem tipicamente o formato: Faça X (*Do X*). De forma diferente da regra constitutiva, a regra regulativa não cria um novo tipo de fato institucional, apenas define como algo deve ser feito. Searle (1995, p. 50) explica como a norma penal, de caráter regulativo, gera regras constitutivas:

A questão toda do direito penal é reguladora, não constitutiva. O objetivo é proibir, por exemplo, certas formas de comportamento existentes anteriormente, como matar. Mas, para que os regulamentos funcionem, deve haver sanções, e isso exige a imposição de um novo status à pessoa que violar a lei. Assim, a pessoa que mata outro (termo X), sob certas circunstâncias (termo C), e é considerada culpada disso, passa a ter o status de “assassino condenado” (termo Y, e, portanto, fato institucional); e com esse novo status vêm as punições apropriadas. Assim, a regra reguladora “Não matarás” gera a regra constitutiva apropriada: “Matar, sob certas circunstâncias, conta como assassinato, e o assassinato conta como um crime punível com a morte ou prisão”<sup>26</sup>. (*tradução nossa*)

Dessa forma, apesar de ter um enfoque regulativo, o Direito Penal define instituições no seu domínio por meio da declaração de regras constitutivas, como no caso da condenação de uma pessoa por um crime cometido com a imposição de uma pena. Tanto o crime quanto a pena são instituições declaradas no âmbito do Direito Penal.

### 3.2.4 Instituição e Fatos Institucionais

Uma instituição “é um sistema de regras constitutivas, e tal sistema cria automaticamente a possibilidade de fatos institucionais” (SEARLE, 2009, p. 10). Ganhar um jogo de xadrez, ser eleito presidente de uma país e possuir habilitação para dirigir automóveis são todos fatos institucionais, pois existem dentro dos respectivos sistemas de regras constitutivas.

<sup>26</sup> Do original: *The whole point of the criminal law is regulative, not constitutive. The point is to forbid, for example, certain antecedently existing forms of behavior such as killing. But to make the regulations work, there must be sanctions, and that requires the imposition of a new status on the person who violates the law. Thus the person who kills another (X term), under certain circumstances (C term), and is found guilty of so doing is now assigned the status of “convicted murderer” (Y term, and hence, institutional fact); and with that new status come the appropriate punishments. Thus the regulative “Thou shalt not kill” generates the appropriate constitutive “Killing, under certain circumstances, counts as murder, and murder counts as a crime punishable by death or imprisonment”*

Searle (1995, p. 34) afirma que os fatos institucionais, na sua quase totalidade, são criados<sup>27</sup> por atos ilocucionários declarativos, que, sendo bem sucedidos, trazem à existência o conteúdo proposicional.

A Figura 4 resume a taxonomia de fatos utilizada por John Searle, partindo da diferença entre fatos brutos e fatos mentais, proposta por Anscombe, e passando pelos demais níveis em que os tipos de fatos são especializados com a ajuda dos conceitos explicados neste capítulo (intencionalidade, fato social, atribuição de função e funções agentivas), até chegar ao fato institucional, especialização do fato social e base para as funções de estado linguísticas.

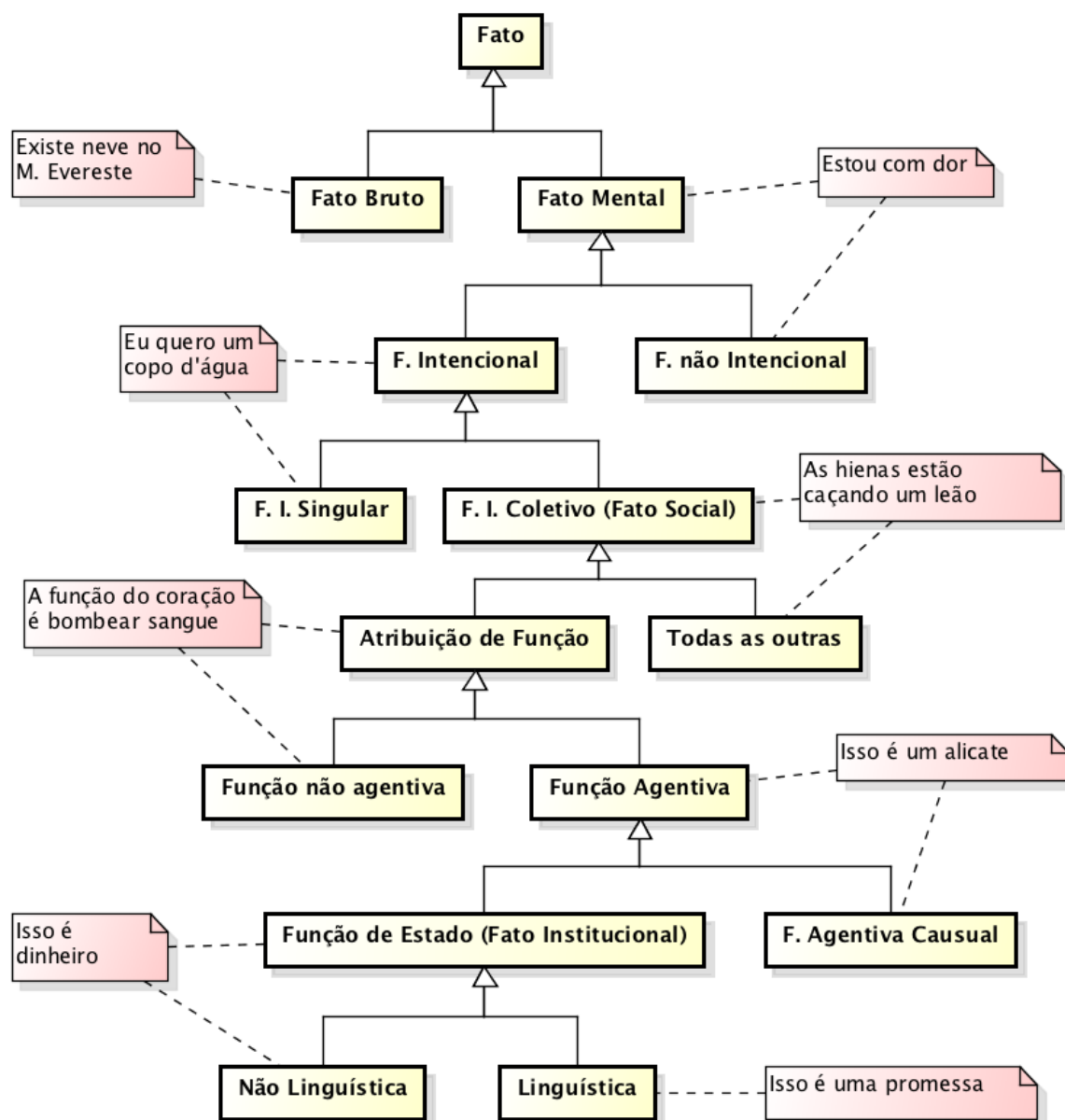
Os fatos institucionais não existem de forma isolada, mas relacionam-se com outros fatos. Por exemplo, de acordo com Searle (1995, p. 35), para existir casamento é necessária a existência de relações contratuais, que implicam na existência de coisas como promessas e obrigações. A existência do fato institucional “casamento”, após a bem-sucedida *performance* dos atos de fala durante a cerimônia, impõe funções de estado aos protagonistas, marcados pelos termos “marido” e “esposa” (SEARLE, 1995, p. 82).

A existência de alguns fatos institucionais pode ser representada por “indicadores de estado” (*status indicators*). Carteira de motorista, passaporte e certidão de casamento são exemplos desses indicadores. Eles indicam, respectivamente, o estado do portador como alguém que possui permissão legal para dirigir, para viajar a um estado estrangeiro e que é membro de uma união matrimonial (SEARLE, 1995, p. 119). Também se configuram como “indicadores de estado” o uniforme utilizado por policiais e os anéis de casamento (SEARLE, 2005, p. 1). O indicador de estado mais comum é a assinatura em um documento que tem a função de persistir a evidência do fato institucional no tempo, de uma maneira tal que não seria possível apenas pela *performance* do ato de fala na forma falada.

---

<sup>27</sup> Um exemplo no domínio jurídico, apresentado em Cunha (1990, p. 74), torna claro esse momento de criação do fato institucional: “Se um camelô diz a um casal de namorados, na rua, ‘declaro-vos marido e mulher’, existe um ato de linguagem, independentemente de que o casal, em virtude dessa declaração, se tenha ou não tornado marido e mulher. (...) Contudo, se o juiz de paz, ao cabo de um regular processo de habilitação, diz ao casal: - ‘declaro-vos marido e mulher’, a realidade se altera. Existe não apenas uma declaração, mas também um casamento, como efeito dessa declaração. A declaração ‘a partir deste momento sois marido e mulher’ opera uma mudança na realidade, correspondente ao seu conteúdo.”

Figura 4: Taxonomia dos Fatos



Fonte: Elaborada pelo autor.

Searle (2009, p. 120) ressalta que os indicadores de estado têm sempre uma função epistêmica<sup>28</sup> e que é necessário distinguir o papel da linguagem na constituição

<sup>28</sup> Enquanto o senso ontológico relaciona-se com a existência, o senso epistêmico relaciona-se com o conhecimento e ambos podem ser percebidos de modo objetivo ou subjetivo. Searle (2009, p. 18) apresenta esclarecedores exemplos das combinações possíveis: dores e comichões são ontologicamente subjetivas, no sentido de que elas só são experimentadas pelos humanos ou animais; vulcões e montanhas são ontologicamente objetivos, no sentido de que sua existência não depende da experiência do sujeito; o enunciado “Vincent Van Gogh morreu na França” é epistemologicamente objetivo, pois a veracidade pode ser verificada, independentemente das atitudes e opiniões dos observadores; o enunciado “Van Gogh é um pintor melhor que Manet” é epistemologicamente subjetivo, pois depende da opinião do autor do enunciado.



do fato institucional e na identificação de que algo foi constituído (indicador de estado), mesmo que as mesmas palavras e símbolos tenham servido para ambos.

A representação dos fatos institucionais em documentos desempenha uma importante função na sociedade. Ao apresentar exemplos de países que não possuem sistema de registros das informações de propriedade de terra, Searle (2005, p. 15) afirma que a falta dessa representação prejudica a atribuição dos poderes deônticos presentes nas funções de estado atribuídas: por falta da instituição “propriedade”, o Estado não cobra impostos dos “posseiros” e esses não conseguem transformar a sua propriedade em capital.

A necessidade do uso da linguagem na criação e manutenção dos fatos institucionais se faz evidente ao se considerar os seguintes aspectos elicitados por Searle (1995, p. 76-78):

- a) a linguagem é epistemologicamente indispensável para a *representação* dos fatos institucionais;
- b) a *comunicação* dos fatos institucionais é necessária, por se tratarem de fatos inerentemente sociais;
- c) fatos complexos necessitam de uma representação da informação dessa *complexidade*, o que é provido pela linguagem; e
- d) os fatos institucionais *persistem* durante o tempo, de forma independente do estado mental dos participantes que o instituíram.

Por sua vez, o fenômeno da linguagem, como um fato institucional, é uma exceção em relação ao requisito do uso da linguagem para criar as declarações de funções de estado pois o conteúdo semântico da linguagem, por si só, é suficiente para criar enunciados, promessas, pedidos e perguntas (SEARLE, 2009, p. 14).

A codificação de regras em leis é um teste da presença genuína de fatos institucionais. Propriedade, matrimônio e dinheiro são instituições codificadas em normas jurídicas (SEARLE, 1995, p. 88).

Searle (2009, p. 8) afirma que, sem exceção, todas as funções de estado carregam poderes deônticos. No entanto, nem todos os poderes deônticos são institucionais,

como no caso da obrigação que surge do parentesco biológico, existente além de qualquer reconhecimento institucional (SEARLE, 2014a, p. 19).

De forma didática, Searle (2009, p. 9) demonstra a importância dos poderes deônticos na construção da realidade social:

Os poderes deônticos têm um traço único, mais uma vez, eu acho, incomum e talvez desconhecido no reino animal: uma vez reconhecido, eles nos fornecem razões para agir que são independentes de nossas inclinações e desejos. Se eu reconhecer um objeto como “sua propriedade”, por exemplo, então reconheço que tenho a obrigação de não aceitá-lo ou usá-lo sem a sua permissão. Mesmo que eu seja um ladrão, eu reconheço que estou violando seus direitos quando me aproprio de sua propriedade. De fato, a profissão de ser um ladrão não teria sentido sem a crença na instituição da propriedade privada, porque o que o ladrão espera é tomar a propriedade privada de outra pessoa e torná-la sua, reforçando assim seu compromisso e o compromisso da sociedade com a instituição da propriedade privada. Assim, as funções de status são a cola que mantém a sociedade unida. Eles são criados pela intencionalidade coletiva e funcionam ao carregar poderes deônticos<sup>29</sup>. (tradução nossa)

Em outro exemplo didático, Searle alega que as razões para agir, conferidas pelas funções de *status*, são determinantes para a motivação dos agentes: caso uma pessoa seja obrigada a trabalhar a partir das 7 horas da manhã, por conta de um contrato de trabalho, ela terá uma razão para fazê-lo, mesmo que não tenha vontade (SEARLE, 2007, p. 93).

O raciocínio humano lida com conteúdo proposicional, e não com objetos isolados. Por esse motivo, Searle (2014a, p 19-20) considera que os fatos institucionais têm uma predominância sobre os objetos ao se descrever a realidade social. Por exemplo, pensando sobre o que uma pessoa pode fazer, ele pergunta: “considere-me como uma pessoa, eu sou um objeto social?”. E responde: “eu não sei nem como responder a essa pergunta sob essa descrição”. Mas, ao considerarmos que “eu sou um professor, eu sou um cidadão americano e que eu sou um motorista no estado da Califórnia” estamos raciocinando com

<sup>29</sup> Do original: *Deontic powers have a unique trait, again, I think, uncommon and perhaps unknown in the animal kingdom: once recognized, they provide us with reasons for acting that are independent of our inclinations and desires. If I recognize an object as “your property,” for example, then I recognize that I am under an obligation not to take it or use it without your permission. Even if I am a thief, I recognize that I am violating your rights when I appropriate your property. Indeed, the profession of being a thief would be meaningless without the belief in the institution of private property, because what the thief hopes to do is to take somebody else’s private property and make it his own, thus reinforcing his commitment and the society’s commitment to the institution of private property. So status functions are the glue that holds society together. They are created by collective intentionality and they function by carrying deontic powers.*

proposições que representam fatos verdadeiros e que descrevem de forma mais precisa o que uma pessoa pode fazer. Dessa forma, os objetos que participam de fatos institucionais marcam tipicamente posições na proposição para padrões de atividades, como professor, cidadão e motorista.

### 3.3 Norma Jurídica como Entidade Resultante de um Fato Institucional

#### 3.3.1 Do Institucionalismo Clássico ao Novo Institucionalismo

Versões clássicas do institucionalismo<sup>30</sup> no Direito foram desenvolvidas na França, por M. Hauriou (1856-1929) e G. Renard (1876-1943); na Itália, por Santi Romano (1875-1947) e W. Cesarini Sforza (1886-1965); e, na Alemanha, por C. Schmitt (1888-1985). Não obstante o uso compartilhado do termo, Croce (2012, p. 113) afirma que existem importantes diferenças no significado atribuído ao termo “instituição” por esses autores.

Apesar de serem comuns expressões como “instituições religiosas” e “instituições políticas” no vocabulário extra-jurídico, na terminologia técnica do Direito, o termo “instituição” denotava apenas uma espécie do gênero “pessoa jurídica” e, só recentemente<sup>31</sup>, foi ampliado e valorizado (ROMANO, 2008, p.78-79)<sup>32</sup>.

Santi Romano (2008, p. 78-79) define instituição como “todo ente ou corpo social” caracterizado da seguinte forma:

<sup>30</sup> De acordo com Torre (2009, p. 68), existem três versões clássicas do institucionalismo no Direito: as teorias institucionais de Maurice Hauriou e Santi Romano são consideradas legítimas, enquanto que a de Schmitt, por contrapor o conceito de ‘instituição’ ao de norma, é considerada ilegítima. Segundo o mesmo autor (TORRE, 2009, p. 70), Schmitt usou o institucionalismo como ideologia com a qual justificou o decisionismo.

<sup>31</sup> Essa afirmação é originalmente da obra “O Ordenamento Jurídico” de Santi Romano publicada em 1917. O texto veiculado pela segunda edição, em 1945, não foi alterado, sendo incluído apenas novas notas ou adendos às notas existentes marcados por colchetes. Após cem anos da publicação original, a afirmação continua válida, ainda mais se considerarmos os desdobramentos que ocorreram na segunda metade do século passado, onde o neoinstitucionalismo reforçou o papel do conceito de “instituição” no Direito. Segundo Romano (2008, p. 81), o principal mérito de Hauriou foi o de ter “colocado em primeira linha a ideia de reconduzir ao mundo jurídico o conceito de instituição entendido de um modo amplo, do qual até agora tínhamos somente traços”.

<sup>32</sup> Apenas recentemente, em 2008, foi publicada a primeira tradução da obra “*L’Ordinamento Giuridico*” de Santi Romano para língua portuguesa, realizada pelo Prof. Arno Dal Ri Júnior e editada pela Fundação José Arthur Boiteux (Florianópolis). Até então, só haviam traduções para as línguas francesa, alemã e espanhola.

- a) tem uma existência objetiva e concreta, e, por ser imaterial, sua individualidade é exterior e visível<sup>33</sup>;
- b) é uma manifestação da natureza social e não puramente individual do homem;
- c) é um ente fechado que pode ser examinado em si e por si, justamente porque tem uma individualidade própria; e
- d) é uma unidade fechada e permanente<sup>34</sup> que não perde a sua identidade devido a alterações dos indivíduos que são seus elementos, das pessoas que dela fazem parte, do seu patrimônio, dos seus meios, dos seus interesses, dos seus destinatários, das suas normas e assim por diante. Ela pode se renovar conservando de modo imodificado a sua própria individualidade.

Para Romano (2008, p. 76), o conceito “Ordenamento Jurídico” não deve ser reduzido à ideia de regras e normas. A ordem social posta pelo Direito não exclui as normas, “mas se serve delas e as integra na sua órbita, sendo que, concomitantemente, vai além delas, superando-as” (ROMANO, 2008, p. 78). E, conclui: “Todo ordenamento jurídico é uma instituição e, vice-versa, toda instituição é um ordenamento jurídico”(ROMANO, 2008, p.78).

Ainda sobre a delimitação romaniana do conceito de instituição e sua identidade com o conceito de ordenamento jurídico, cabe destacar que, na nota 47quarter, Romano (2008, p. 109) corrige seu texto original em que declarava: “enquanto a instituição, como ente jurídico, é um ordenamento, a relação não o é”. Em sua nova posição, sobre a natureza dos negócios jurídicos, o autor afirma que esses geram não somente relações, mas também “normas que regulam estas relações e são jurídicas, ou seja, institucionais,

<sup>33</sup> Na nota 29ter, Romano (2008, p. 84) desconsidera organizações “muito rústicas”, como no caso de uma “união de pessoas em fila para chegar a um guichê”. Na Teoria dos Fatos Institucionais de Searle, esse caso se caracteriza como um fato social e não como um fato institucional. É interessante notar ainda que a “fila de pessoas” foi um dos exemplos utilizados pelo neoinstitucionalista Neil MacCormick para mostrar como um evento social primitivo foi institucionalizado ao se criarem regras que determinam como algumas filas devem operar, tais como: preferências para determinadas classes de indivíduos, uso de senhas etc.

<sup>34</sup> Ensina Romano (2008, p. 89): “O direito não consagra somente o princípio da coexistência dos indivíduos, mas se propõe sobretudo a vencer a fraqueza e a limitação de suas forças, a ultrapassar a sua breve existência, a perpetuar certos desígnios além da sua vida natural, criando entes sociais mais poderosos e mais duradouros que os indivíduos”.

enquanto a autonomia sobre a qual se fundamentam advém do Estado e pelo Estado são protegidas”.

De forma similar à Teoria dos Fatos Institucionais de John Searle, na qual a “instituição” precede os “fatos institucionais”, também em Santi Romano (2008, p. 106) observa-se a mesma configuração entre “instituição” e “relações jurídicas”:

A instituição (...) é direito objetivo justamente por ser uma entidade, um corpo social que possui, no mundo jurídico, uma existência efetiva, concreta, objetiva. Ela implica em relações, mas não se esgota nelas, ou melhor, é pré-ordenada em relação às mesmas, no sentido de que ela consiste na organização ou estrutura que é necessária para que as relações — se e quando se realizam na sua órbita — possam ser qualificadas como jurídicas.

Santi Romano considera o Estado como a principal das instituições (ROMANO, 2008, p. 89). O Estado é compreendido em uma instituição ainda mais ampla, a comunidade internacional, e, ao mesmo tempo, compreende outras instituições (ROMANO, 2008, p. 86).

Atualmente, o termo “institucionalismo” no Direito é usualmente relacionado às obras de Neil MacCormick, Ota Weinberger, Dick Ruitter e outros teóricos que foram influenciados pela visão institucionalista de John Searle (CROCE, 2012, p. 113). Essa abordagem é geralmente denominada de “novo” institucionalismo ou neoinstitucionalismo.

### 3.3.2 O Novo Institucionalismo

Na introdução da obra “*An Institutional Theory of Law: new approaches to Legal Positivism*”, MacCormick e Weinberger (1986, p. xi), professores da Universidade de Edinburgo (Reino Unido) e da Universidade Karl-Frazens (Graz, Austria) respectivamente, afirmam que a mesma ideia (*Institutional Legal Positivism*) foi desenvolvida de forma simultânea, compartilhando um fundamento comum, sendo ambos influenciados pela Teoria dos Atos de Fala de John Searle. A precedência é assim explicada:

Se MacCormick foi o primeiro a apresentar uma proposta explicitamente para uma versão “institucional” do positivismo jurídico em sua Palestra Inaugural *Law as Institutional Fact* (1973), Weinberger já havia expressado essencialmente a mesma ideia em seu ensaio *The Norm as Thought and as Reality* (1969) e chegou mais tarde, ainda sem saber do trabalho

de MacCormick, exatamente na mesma terminologia - no ensaio *Facts and Fact-Descriptions* (1979).<sup>35</sup> (tradução nossa)

O alinhamento com a teoria de Searle pode ser percebido em vários escritos de ambos os autores, como, por exemplo, nesse trecho da palestra inaugural de MacCormick na Universidade de Edimburgo, em 23 de maio de 1973 (MACCORMICK, 1986, p. 51):

Possivelmente, algumas pessoas em qualquer ônibus sabem ou acreditam que fizeram um contrato ao entrar e pagar sua passagem ao motorista; quase certamente alguns não sabem disso; e é bastante plausível em alguns ônibus ninguém saber ou acreditar nisso. Mas o conhecimento ou a opinião de determinados passageiros e motoristas é totalmente irrelevante para a proposição de que existem tantos contratos quanto passageiros. Como, então, eu sei o que algumas das pessoas afetadas não sabem, ou seja, que existe um contrato entre elas e a empresa de ônibus? A resposta é tão óbvia quanto simples. Eu conheço a lei e estou preocupado em perceber a relação entre a empresa de ônibus e o passageiro de ônibus em termos jurídicos. (...) E, como nos diz o professor Searle, uma proposição cuja verdade depende não apenas da ocorrência de atos ou eventos no mundo, mas também da aplicação de regras a tais atos ou eventos, é uma proposição de um fato institucional. Portanto, a existência de um contrato é, em um sentido filosófico, uma questão da existência de um fato institucional.<sup>36</sup> (tradução nossa)

Em outra passagem da palestra inaugural, MacCormick faz alusão à Alegoria da Caverna de Platão e alerta para a diferença entre a instituição como um conceito jurídico, posição que defende, e a instituição como um conjunto de regras, conforme definido por Searle (MACCORMICK, 1986, p. 51):

À espreita em alguma caverna platônica por atrás do fato institucional está a própria instituição. Searle nos diz que as instituições são sistemas de regras, na verdade, em suas próprias palavras, “sistema de regras constitutivas”. Mas isso dificilmente fará sentido em termos do nosso exemplo, que envolveria simplesmente uma confusão óbvia entre a lei do contrato e a própria instituição jurídica do contrato, que é regulada por esse ramo do Direito. Instituições (e fatos institucionais) no sentido

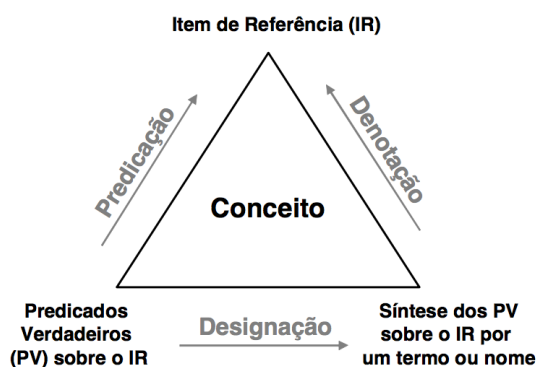
<sup>35</sup> Do original: *If MacCormick was the first to put forward a proposal explicitly for an ‘institutional’ version of legal positivism in his Inaugural Lecture ‘Law as Institutional Fact’ (1973), yet Weinberger had already expressed essentially the same idea in his essay ‘The Norm as Thought and as Reality’ (1969) and arrived later, still unaware of MacCormick’s work, at exactly the same terminology - in the essay ‘Facts and Fact-Descriptions’ (1979).*”

<sup>36</sup> Do original: *Possibly some people on any bus know or believe that they have made a contract on entering and paying their fare to the driver; almost certainly some do not know it; and quite plausibly on some buses nobody at all knows or believes it. But the knowledge or opinion of particular passengers and drivers is totally immaterial to the proposition that there exist as many contracts as passengers. How then do I know what some of the persons affected don’t know, namely that a contract exists as between them and the corporation? The answer is as obvious as it is simple. I know the law and am concerned to perceive the relationship between bus operator and bus passenger in legal terms. (...) And as Professor Searle tells us, a proposition whose truth depends not merely upon the occurrence of acts or events in the world, but also upon the application of rules to such acts or events, is a proposition of institutional fact. So the existence of a contract is in a philosophical sense, a matter of institutional fact.*

filosófico obviamente têm algo a ver com as regras, mas não são idênticas a elas.<sup>37</sup> (tradução nossa)

A diferença acima destacada é relevante e pode ser melhor compreendida ao considerarmos a Teoria do Conceito de Ingetraut [Dahlberg \(1978, p. 13\)](#). Segundo a filósofa alemã, o “conceito” é uma unidade de conhecimento, formada por três elementos: o item de referência ou referente (aquilo que se pretende conceituar), as características (declarações ou predicados verdadeiros sobre o referente) e a forma verbal, que sintetiza as características utilizando um termo ou um nome. Cada elemento representa um vértice do Triângulo do Conceito, conforme ilustrado pela [Figura 5](#), que apresenta ainda as relações de predicação, denotação e designação entre os elementos.

Figura 5: Triângulo do Conceito



Fonte: [Dahlberg \(1978, p. 22\)](#).

Tomando por base esse triângulo de referência, as regras constitutivas, na definição de John Searle, são os predicados verdadeiros sobre o item de referência e, sendo assim, relacionam-se apenas com um dos vértices. Ao igualar a instituição ao conceito, MacCormick oferece uma visão mais precisa na medida em que permite harmonizar os elementos componentes da instituição como um conceito.

Ainda na citada palestra inaugural, [MacCormick \(1986, p. 51,53\)](#) trata do papel das “instituições” na análise de sistemas legais e da sua capacidade sistematizadora,

<sup>37</sup> Do original: *Lurking in some Platonic cave behind the institutional fact lies the institution itself. Searle tells us that institutions are systems of rules, indeed, in his very own words “system of constitutive rules”. But that will hardly do for in terms of our present example, that would simply involve an obvious confusion between the law of contract and the legal institution ‘contract’ itself which is regulated by that branch of law. Institutions (and institutional facts) in the philosophical sense obviously have something to do with rules, but are not identical with them.*

aspecto de fundamental importância para esta tese. Como veremos, nas palavras de MacCormick, as instituições e não as regras (de forma direta), são essenciais para a análise de um sistema legal.

A esta classe que eu chamarei de “instituições do direito” (ou “instituições jurídicas”), o contrato certamente pertence. Assim, também fazem parte outros conceitos jurídicos importantes como a propriedade, o *trust*, o testamento, os direitos de sucessão, a incorporação, a personalidade, as obrigações de reparação, o seguro imobiliário (incluindo o seguro hereditário - em inglês ‘*mortgage*’ - e o penhor), o casamento, a adjudicação e uma série de outros. Na atual filosofia jurídica e jurisprudência, todos esses termos tendem a ser lançados em uma espécie de lixeira rotulada de “conceitos jurídicos”, de onde, de tempos em tempos, são extraídos para fins de ensino ou exame e submetidos a um exame mais ou menos superficiais. A ação e o entusiasmo estão em outro lugar, concentrando-se na estrutura dos sistemas legais e na sua divisão em tipos de regras, primárias e secundárias, imponentes e conferentes de poder. Mas, de fato, como mostrarei, **conceitos como aqueles que listei são essenciais para a iniciativa de analisar o sistema jurídico em conjuntos coerentes de regras inter-relacionadas**. Entendê-los é uma das **chaves que desbloqueiam os problemas da teoria jurídica**. (...) O ponto principal de postular a existência de tais conceitos é que ele nos permite alcançar **dois objetivos potencialmente conflitantes na exposição do direito**. Por um lado, **podemos dividir *corpus* complexos de material jurídico em conjuntos comparativamente simples de regras inter-relacionadas**; e, por outro lado, **podemos tratar grandes *corpus* de leis de uma maneira organizada e generalizada, não apenas como uma massa de fragmentos**.<sup>38</sup> (grifos nossos; tradução nossa)

MacCormick (1986, p. 52-53) classifica as regras componentes de uma instituição em três tipos:

- a) **regra institutiva**: regra que traz à existência uma instância específica de uma instituição, por meio de um ato ou evento, como, por exemplo, a assinatura de um contrato;

<sup>38</sup> Do original: *To this class of what I shall call ‘institutions of the law’ (or ‘legal institutions’) contract certainly belongs. So also do such other important legal concepts as ownership, trust, testation, rights of intestate succession, incorporation, personality, obligations of reparation, real security (including heritable security - in English ‘mortgage’ - and pledge), marriage, adjudication and a host of others. In current legal philosophy and jurisprudence all these terms tend to be thrown into a sort of dustbin labelled ‘legal concepts’ whence they are from time to time extracted for teaching or examination purposes and subjected to more or less perfunctory scrutiny. The action and excitement are elsewhere, concentrating on the structure of legal systems and their division into types of rule, primary and secondary, duty-imposing and power-conferring. But in fact, as I will show, concepts such as those I have listed are essential to the enterprise of analysing legal system into coherent sets of interrelated rules. Understanding them is one of the keys which unlock the problems of legal theory. (...) The whole point of postulating the existence of such concepts is that it enables us to achieve two potentially conflicting goals in the exposition of law. On the one hand, we can break down complex bodies of legal material into comparatively simple sets of interrelated rules; and yet on the other hand we can treat large bodies of law in an organised and generalised way, not just as a mass of bits and pieces.*



- b) **regra consequencial:** regra que decorre da existência temporal de uma instituição na forma de direitos, poderes, obrigações e responsabilidades, como, por exemplo, o pagamento de parcelas feitas pelo devedor ao credor no contexto de um contrato de financiamento;
- c) **regra terminativa:** regra que define quando um instituição deixa de existir, como, por exemplo, quando ocorre o pagamento da última parcela de um contrato de financiamento.

Utilizando essa classificação, [MacCormick \(1986, p. 53\)](#) finalmente define<sup>39</sup> “instituição jurídica” como “conceito jurídico regulado por conjuntos de regras institutivas, consequenciais e terminativas, com o efeito de que suas instâncias existem durante um período de tempo: desde a ocorrência de um ato ou evento institutivo até a ocorrência de um ato ou evento terminativo”. Por sua vez, Ota [Weinberger \(1991, p. 20\)](#) define “instituição” nos seguintes termos:

As instituições são sistemas-quadros de ação humana. Eles têm um núcleo de informações práticas. No sentido de que consistem em um sistema ordenado de informações práticas que são eficazes em conjunto com fatos e eventos psicológicos e sociais, eles são sempre objetos complexos<sup>40</sup>.  
(tradução nossa)

O autor austríaco reconhece a importância das normas sociais, as quais ele chama de “instituições reais” em complemento às “instituições normativas” formalmente estabelecidas. As normas e instituições jurídicas constituem apenas um quadro de referência (*framework*) para as ações de uma pessoa e as “informações práticas” são constituídas de regras de três tipos ([WEINBERGER, 1991, p. 22-23](#)):

- a) **regras de comportamento:** definem o que pode ou deve ser feito;
- b) **regras de empoderamento:** determinam posições, papéis e competências dentro do quadro de referência do sistema;

<sup>39</sup> Definição na forma original: *The term “institution of law”, as I shall use it, is therefore to be understood as signifying those legal concepts which are regulated by sets of institutive, consequential, and terminative rules, with the effect that instances of them are properly said to exist over a period of time, from the occurrence of an institutive act or event until the occurrence of a terminative act or event.*

<sup>40</sup> Do original: *Institutions are framework-systems of human action. They have a core of practical informations. In the sense that they consist of an ordered system of practical informations which is effective in conjunction with psychological and social facts and events they are always complex objects.*

- c) **regras constitutivas:** possuem um caráter de definição da instituição.

Mais recentemente, a corrente neoinstitucionalista do Direito tem sido desenvolvida por pesquisadores que deram continuidade aos trabalhos de Neil MacCormick e Ota Weinberger, tais como Dick Ruitter (Holanda, Universidade de Twente) e Massimo La Torre (Itália, Universidade de Catanzaro). O professor Dick Ruitter, em obra publicada em 1993, constata que a Teoria dos Atos de Fala de John Searle pode oferecer mais do que já foi apropriado pela Teoria do Direito (RUITTER, 1993, p. 37). Segundo o professor holandês, tal situação decorre da relutância dos acadêmicos do Direito em se engajarem nas análises técnicas envolvendo a Teoria dos Atos de Fala (RUITTER, 1993, p. 38). O desenvolvimento da pesquisa de Ruitter levou à publicação da obra “*Legal Institutions*” (RUITTER, 2001), na qual o autor apresenta um novo arcabouço conceitual para a visão institucional do Direito. Os próximos parágrafos resumem alguns aspectos das obras de Ruitter relevantes para esta tese.

Baseado na Taxonomia dos Atos de Fala de John Searle, Dick Ruitter oferece uma tipologia de atos jurídicos, composta pela seguinte classificação (RUITTER, 1993, p. 90):

- a) **Ato de Fala Jurídico Declarativo (*Declarative Acts-in-the-law*):**  
a *performance* bem sucedida de um ato de fala jurídico declarativo produz uma apresentação juridicamente válida de um estado de coisas;
- b) **Ato de Fala Jurídico Exortatório (*Hortatory Acts-in-the-law*):**  
a *performance* bem sucedida de um ato de fala jurídico exortatório produz uma apresentação juridicamente válida de um incentivo para que o ouvinte realize alguma ação futura;
- c) **Ato de Fala Jurídico Imperativo (*Imperative Acts-in-the-law*):**  
a *performance* bem sucedida de um ato de fala jurídico imperativo produz uma apresentação juridicamente válida de um comando para que o ouvinte realize alguma ação futura;
- d) **Ato de Fala Jurídico Compromissivo (*Purposive Acts-in-the-law*):** a *performance* bem sucedida de um ato de fala jurídico resolutivo

produz uma apresentação juridicamente válida de um compromisso do falante com a realização de alguma ação futura;

- e) **Ato de Fala Jurídico Comissivo (*Comissive Acts-in-the-law*):** a *performance* bem sucedida de um ato de fala jurídico comissivo produz uma apresentação juridicamente válida de um comando para que o falante realize alguma ação futura;
- f) **Ato de Fala Jurídico Assertivo (*Assertive Acts-in-the-law*):** a *performance* bem sucedida de um ato de fala jurídico assertivo produz uma representação juridicamente válida de um estado das coisas;
- g) **Ato de Fala Jurídico Expressivo (*Expressive Acts-in-the-law*):** a *performance* bem sucedida de um ato de fala jurídico expressivo produz uma apresentação juridicamente válida de uma atitude sobre um estado de coisas.

O Ato de Fala Jurídico Declarativo é um dos mais importantes pois, a partir dele, a realidade jurídica é alterada pela criação de novas instituições. Por exemplo, na assinatura de um contrato de concessão de prestação de um determinado serviço público, ocorre um fato institucional previsto no sistema de regras da instituição “concessão” que institui uma concessão específica. A partir da sua criação, a instituição (instituída) é submetida tanto às normas gerais do ordenamento jurídico que preveem, por exemplo, casos em que poderá ocorrer a extinção<sup>41</sup> ou anulação<sup>42</sup> da concessão, como também às normas específicas constantes do contrato de concessão.

Os critérios de perfeição de um ato jurídico se baseiam nas regras de competência, que são divididas em três categorias (RUITER, 2001, p. 16):

- a) **competência do sujeito:** refere-se à capacidade do sujeito;

<sup>41</sup> Na terminologia de Neil MacCormick, esses são exemplos de “regras terminativas” e, em relação ao exemplo em tela, englobariam casos de Reversão, Encampação, Caducidade e Rescisão do Contrato de Concessão.

<sup>42</sup> Dick Ruiters (2001, p. 94) propõe uma alteração na taxonomia de regras de Neil MacCormick com a inclusão das Regras de Invalidação (*Invalidating Rules*) em complemento às regras institutivas, consequenciais e terminativas.

- b) **competência procedimental:** refere-se ao correto procedimento para elaboração das normas jurídicas;
- c) **competência material:** refere-se à capacidade para expressar normas jurídicas sobre determinada matéria.

Dick Ruitter oferece uma interessante classificação para as instituições jurídicas, baseada na dicotomia de sujeitos (entidades capazes de realizar atos) e objetos, e no reconhecimento da existência de entidades que possuem propriedades e relações com outras entidades. Utilizando esses eixos, Ruitter (2001, p. 98) nomeia e descreve sua taxonomia de instituições jurídicas da seguinte forma:

- a) **pessoa jurídica (*Legal Person*):** regime jurídico com a forma de uma entidade que pode agir como um agente simples. Essa categoria inclui, por exemplo, os países, os organismos internacionais, os órgãos públicos, as empresas e as associações;
- b) **objeto jurídico (*Legal Object*):** regime jurídico com a forma de uma entidade que pode servir como objeto de transações. O “espectro de radiofrequências”<sup>43</sup> é um exemplo de instituição dessa categoria;
- c) **qualidade jurídica (*Legal Quality*):** regime jurídico com a forma de uma propriedade de um sujeito. Nessa categoria se enquadram, por exemplo, as concessionárias de telecomunicações<sup>44</sup>, os assinantes<sup>45</sup>, os distribuidores<sup>46</sup>, bem como doadores<sup>47</sup> e receptores de órgãos<sup>48</sup>;

<sup>43</sup> “Bem público, de fruição limitada, cujo uso é administrado pela Agência, que corresponde a uma parte do espectro eletromagnético abaixo de 3000 GHz, que se propaga no espaço sem guia artificial e que é, do ponto de vista do conhecimento tecnológico atual, passível de uso por sistemas de radiocomunicação. [Anexo à Resolução da ANATEL n° 259, de 19/04/2001]” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018d, p. 100).

<sup>44</sup> “Empresa que detém concessão para prestação dos serviços de telecomunicações em uma determinada região. [Lei n° 8.977, de 6/01/1995]” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018d, p. 66).

<sup>45</sup> “Pessoa natural ou jurídica que firma contrato com a Prestadora, para a fruição do serviço. [Anexo à Resolução da ANATEL n° 166, de 28/09/1999]” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018d, p. 26).

<sup>46</sup> “Agente titular de concessão ou permissão federal para prestar o serviço público de distribuição de energia elétrica. [Resolução Normativa da ANEEL n° 375, de 25/08/2009]” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2018d, p. 90).

<sup>47</sup> “doador: é o potencial doador do qual já foram retirados os órgãos, tecidos para transplantes; (Origem: PRT MS/GM 2600/2009, Art. 40, IV).”

<sup>48</sup> “receptor: é o potencial receptor que já recebeu o transplante de órgãos, tecidos, células ou partes do corpo obtidos do doador. (Origem: PRT MS/GM 2600/2009, Art. 40, V, g).”

- d) **status jurídico** (*Legal Status*): regime jurídico com a forma de uma propriedade de um objeto. Exemplo: *status* resultante da atividade de lacração<sup>49</sup> em um bem, produto ou serviço;
- e) **relação jurídica entre sujeitos** (*Personal Legal Connections*): regime jurídico com a forma de uma relação entre sujeitos. Essa categoria inclui, por exemplo, todos os contratos entre pessoas naturais e jurídicas;
- f) **configuração jurídica** (*Legal Configurations*): regime jurídico com a forma de uma relação entre objetos. A “servidão administrativa”, instituída por acordo administrativo ou sentença judicial, e a “Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)”<sup>50</sup> são exemplos dessa categoria;
- g) **relação jurídica entre sujeito e objeto** (*Objective Legal Connections*): regime jurídico com a forma de uma relação entre o sujeito e o objeto. A propriedade é o exemplo mais comum dessa categoria.

Um determinado fato institucional, como, por exemplo, a compra de um bem pela Internet no Brasil, constitui, de forma simultânea, várias instâncias de instituições, segundo a classificação oferecida por Dick Ruiter. Inicialmente, uma instância de “Relação Jurídica entre Sujeitos” que envolve os agentes da relação de consumo. Essa relação é a base para as demais instâncias, a saber: uma instância do tipo “Objeto Jurídico” referente ao bem comercializado; uma instância do tipo “Qualidade Jurídica” para cada agente (consumidor, comerciante, fabricante etc); uma instância do tipo “Status Jurídico” para cada característica jurídica inerente ao objeto comercializado, como, por exemplo, a garantia. Cada instituição elencada possui um regime próprio, um evento de início, previsto na regra institutiva, e um de fim, definido na regra terminativa. Por exemplo, a garantia do bem se exaure no prazo previsto e o direito de arrependimento, no atual regime vigente no Brasil, se encerra após o sétimo dia da entrega do produto. Por sua vez, a nota fiscal

<sup>49</sup> “Ato em que o Agente de Fiscalização impede ou cessa o uso ou a comercialização de bens, produtos e serviços, apondo lacre. [Resolução da ANATEL n° 596, de 06/08/2012]” (ARANHA; LIMA; QUELHO, 2014, p. 148).

<sup>50</sup> “Situação que demande o emprego urgente de medidas de prevenção, controle e contenção de riscos, danos e agravos à saúde pública... (Origem: PRT MS/GM 2952/2011, Art. 2º, I).”

é um ato jurídico do tipo assertivo e declarativo, que registra e representa a relação de consumo.

### 3.3.3 Norma jurídica, Texto de Norma Jurídica e Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais

A norma jurídica é uma instituição criada por um fato institucional: a assinatura da norma realizada por autoridade competente. A representação do ato original se dá pelo documento denominado autógrafo, que é a fonte autêntica para a publicação da norma em periódico oficial. A publicação da norma jurídica também é um fato institucional, pois possui regras associadas que definem como ela deve ocorrer.

Como apresentado, um ato ilocucionário possui a seguinte forma: F(P), onde F é a força ilocucionária e P é o conteúdo proposicional. A força ilocucionária de uma norma é expressa no preâmbulo e o seu conteúdo proposicional é veiculado na parte articulada do texto. Além da norma no todo, cada dispositivo constante da norma também representa um ato ilocucionário com força e conteúdo proposicional próprios. Exemplos de preâmbulos de algumas normas do nosso ordenamento jurídico são apresentados a seguir:

a) **Emenda Constitucional nº 98, de 6 de dezembro de 2017**

“As Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, nos termos do § 3º do art. 60 da Constituição Federal, promulgam a seguinte Emenda ao texto constitucional.” (BRASIL, 2017);

b) **Lei nº 80.080, de 19 de Setembro de 1990**

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei:” (BRASIL, 1990);

c) **Medida Provisória nº 480, de 26 de janeiro de 2010**

“O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62, combinado com o § 3º do art. 167, da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória com força de lei.” (BRASIL, 2010);

d) **Decreto Legislativo nº 204, de 2004**

“Faço saber que o Congresso Nacional aprovou, e eu, José Sarney, Presidente do Senado Federal, nos termos do art. 48, inciso XXVIII, do Regimento Interno, promulgo o seguinte DECRETO LEGISLATIVO (...) «ementa» (...) O Congresso Nacional decreta:” (BRASIL, 2004).

Além de ser uma instituição criada por um fato institucional, a norma jurídica, mediante declarações, pode definir novos tipos de instituições, que irão moldar o convívio social pela definição de padrões de comportamento. Por exemplo, a instituição “*Trust*”, por meio da qual o outorgante (*settlor*) transfere a propriedade de bens e direitos a terceiros (*trustee*) para que estes sejam administrados em favor de beneficiários, tem previsão legal nos Estados Unidos, e, dessa forma, essas regras criam as possibilidades de instituição de “*trusts*” naquele território.

Ao considerarmos a instituição como uma unidade componente de um ordenamento jurídico, percebemos que surge uma nova entidade posicionada entre os textos de normas jurídicas e as normas. Essa entidade, a instituição, como ensinado por MacCormick, tem capacidade sistematizadora dupla: tanto permite lidar com a complexidade como também com a extensão de um determinado ordenamento.

Um exemplo dessa “capacidade sistematizadora” é a Parte Especial do Código Civil, na qual diversas instituições que regem a vida em sociedade são apresentadas de forma sistemática. É interessante notar que os conceitos normalmente encontrados na Parte Geral de um Código Civil (Pessoas, Bens e Fatos), na realidade, servem a todos os ramos do Direito, não apenas ao Civil. Nesse sentido, Romano (1977, p. 32) defende, na obra “Princípios de Direito Constitucional Geral”, que grande parte das matérias constantes da “Parte Geral” nos códigos civis seria do Direito Constitucional. De forma similar, Augusto Teixeira de Freitas defendia a concepção de um “Código Geral”, conforme podemos observar na carta dirigida ao Ministro da Justiça em 20 de setembro de 1867 (MEIRA, 1983, p. 351-353):

Ilmo. e Exmo. Sr.:

Cumpro um dever de consciência, e de cortesia para com V. Ex<sup>a</sup>., não retardando por mais tempo a exposição de motivos que obstem ao complemento dos trabalhos do Projeto de Código Civil.

.....

O meio de sair de tais embaraços, de sanar tantos inconvenientes, de reparar os erros do passado, de fixar os conhecimentos jurídicos, de estabelecer a unidade da legislação e de extremar os verdadeiros limites da codificação civil só o acharemos na composição de dois códigos cujas divisões capitais vêm a ser:

<b>Código Geral</b>	<b>Código Civil</b>
Livro 1º - Das Causas Jurídicas	Livro 1º - Dos efeitos civis
Seção 1ª - Das pessoas	
Seção 2ª - Dos bens	Livro 2º - Dos direitos pessoais
Seção 3ª - Dos fatos	
Livro 2º - Dos Efeitos Jurídicos	Livro 3º - Dos direitos reais

A ideia de um Código Geral não é nova, tem sua primeira semente nos dois últimos Títulos do *Digesto de verborum significatione, e de diversis regulis juris antiqui*, como tão judiciosamente compreendeu Ponthier nas suas *Pandectas*, quando diz: *Quasi pro totius operis coronide*.

.....

Mais um precedente mostra-nos o Código Civil da Louisiana em seu último - Título da significação das palavras - onde firma-se a inteligência dos vocábulos, que no corpo do Código não têm sido particularmente definidos.

A diferença, que vai de uma nomenclatura legislativa à dos dicionários jurídicos em uso, é a mesma que distingue a lei e uma opinião, ou a certeza e a dúvida. Do que se carece é de força obrigatória para a significação das palavras do legislador, sobretudo de palavras técnicas. Sem tal providência não haverá lei boa, e reinará permanente incerteza na administração da justiça.

O projetado Código Geral conterà todas as definições necessárias, assim as das matérias superiores como as das disposições de cada um dos códigos particulares, de modo que nestes últimos nada se defina.

Conciliamos destarte o preceito com a necessidade.

No Código Geral as leis que ensinam, nos outros códigos as leis que mandam.

O Código Geral para os homens das ciência, os outros códigos para o povo.

O projetado Código Geral será muito mais do que um código de definições. Compreenderá todas as matérias do 1º Livro do nosso Esboço do Código Civil sobre pessoas, coisas e fatos, elevando-as, porém, a sua derradeira altura.

.....

Rogo a V. Ex<sup>a</sup>. que refletidamente medite sobre toda essa ingênua exposição; que a submete ao critério de Sua Majestade o Imperador, e que afinal resolva como melhor parecer em sua sabedoria.

Deus guarde a V. Ex<sup>a</sup>.

Rio de Janeiro, em 20 de setembro de 1867.

Augusto Teixeira de Freitas

Infelizmente, a proposta de Teixeira de Freitas não foi aceita pelo Governo Imperial. Meira (1983, p. 356) esclarece que o parecer favorável da Seção de Justiça do Conselho de Estado, firmado por “três grandes nomes” (José Tomás Nabuco de Araújo,



Francisco de Sales Torres Homem e o Visconde de Jequitinhonha), não foi encaminhado ao Imperador pelo então Ministro da Justiça, José de Alencar. O romancista cearense já havia se manifestado “não apenas contra o plano novo de Freitas (de dois Códigos), como também contra o próprio Esboço” (MEIRA, 1983, p. 357).

### 3.4 Considerações finais sobre a ontologia social de Searle e o neoinstitucionalismo

Nesta pesquisa, iremos adotar a definição do conceito de instituição jurídica oferecido por MacCormick, que é um refinamento da definição proveniente da Filosofia da Linguagem de John Searle. No entanto, a distinção em regras institutivas, consequenciais e terminativas é insuficiente para os fins desta pesquisa. Por esse motivo, na segunda parte da revisão da literatura, iremos investigar o arcabouço analítica conceitual de Hohfeld. Este último, como veremos, oferece uma taxonomia para as normas de conduta e de competência.

## 4 Conceitos Jurídicos Fundamentais de Hohfeld e a Teoria das Oposições

Como apresentado no capítulo anterior, MacCormick define “instituição jurídica” como um conceito jurídico associado a um conjunto de regras institutivas, consequenciais e terminativas que estabelece padrões de comportamento para os agentes envolvidos. Nesse contexto, surge a questão: a classificação de regras oferecida por MacCormick é suficiente? Existiria alguma outra classificação que detalhasse os subtipos de regras institutivas, consequenciais e terminativas? A Teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais de Wesley Newcomb Hohfeld (1879-1918) oferece um arcabouço conceitual que pode ser utilizado como resposta a essa questão.

Na investigação desse tema, percebeu-se ainda a possibilidade de contribuir com o modelo conceitual de Hohfeld pela aplicação dos desenvolvimentos mais recentes da Teoria das Oposições, proveniente da Lógica. Por isso, apresentamos essa última teoria na parte final deste capítulo. A contribuição proposta à Teoria de Hohfeld, que a torna mais completa, é apresentada na parte de resultados, no próximo capítulo.

A teoria de Hohfeld vem sendo revisitada ([KRAMER, 1998](#); [HALPIN, 2003](#); [D’ALMEIDA, 2016](#)) e utilizada não apenas com interesse histórico. Por exemplo, Robert Alexy utilizou os conceitos de Hohfeld na obra “Teoria dos Direitos Fundamentais” e reconheceu que a “moderna discussão sobre as relações jurídicas foi fortemente estimulada e influenciada pelo trabalho de Wesley Newcomb Hohfeld” ([ALEXY, 2008](#), p. 209). Em 2002, Curtis [Nyquist \(2002\)](#) incentivou a redescoberta de Hohfeld pela academia, mostrando as vantagens da aplicação dos seus conceitos em sala de aula. Em 2012, Ivana [Tucak \(2012\)](#) defendeu o uso do arcabouço conceitual de Hohfeld também no ensino jurídico, em países vinculados à tradição *civil law*.

Para [d’Almeida \(2016, p. 555\)](#), apesar de algumas justificadas críticas sofridas nos últimos cem anos, a teoria de Hohfeld continua sendo muito influente. Kit [Barker \(2018\)](#) considera que a influência de Hohfeld é mais profunda do que aparenta ser e, percebendo

um interesse crescente pelo arcabouço conceitual hohfeldiano, oferece duas razões para a necessidade do seu uso nos dias atuais, mais do que em qualquer outra época: disciplinar e racionalizar uma retórica cada vez maior sobre os direitos morais, civis e políticos; e desvencilhar a relação cada vez mais complexa entre direito público e privado que tem sido provocada pela ascensão do Estado Administrativo Moderno no século XX.

O cerne da contribuição de Hohfeld é uma conceituação para análise das relações jurídicas intersubjetivas. Nesse sentido, Hohfeld apresentou uma taxonomia composta por oito conceitos fundamentais para analisar essas relações, estabelecendo noções de oposição e correlação entre esses conceitos.

Por sua vez, a Teoria das Oposições remonta a Aristóteles (384 AC-322 AC), responsável por identificar dois tipos de oposições: contrária e contraditória. Alguns séculos depois, essas ideias foram organizadas em um diagrama que ficou conhecido como “Quadrado Aristotélico”, mas cuja concepção é atribuída a Apuleius (125-180) e a Boethius (480-524).

A disposição espacial dos elementos e o acréscimo de um terceiro tipo de oposição (relação subcontrária) criou uma ferramenta analítica que passou a ser utilizada por várias áreas do conhecimento. Em meados do século XX, o filósofo francês Robert Blanché (1898-1975) propôs a sistematização dos conceitos de oposição na estrutura de um hexágono (BÉZIAU, 2012b, p. 17), dando origem ao “Hexágono das Oposições”, que pode ser considerada a forma mais recente e completa desse tipo de ferramenta analítica. Nos últimos anos<sup>51</sup>, a Teoria das Oposições tem sofrido um novo impulso, carreado por esforços de pesquisadores da área de Lógica.

Segundo Halpin (2003, p. 41), o Quadrado das Oposições tem sido utilizado como uma ferramenta analítica para construção do entendimento do Direito, como fizeram, por exemplo, os seguintes doutrinadores: Robinson, Coval e Smith (1983) e Daniel O’Reilly (1995), na representação das relações lógicas entre os conceitos fundamentais de Hohfeld<sup>52</sup>;

<sup>51</sup> Béziau (2012a) relata que foram organizados cinco congressos mundiais sobre a Teoria das Oposições entre os anos de 2007 e 2016. Além disso, duas edições do periódico “*Logica Universalis*” foram dedicadas ao tema.

<sup>52</sup> É interessante notar que, apesar de não ter utilizado o esquema gráfico do Quadrado das Oposições, Hohfeld utilizou uma diagramação que facilitava a visualização das relações entre os conceitos (ver Figura 6).

H. L. A. Hart (1982), em sua apresentação dos “mandatos” ou aspectos da vontade de Bentham; e ainda por Joseph Raz (1970), na obra “*The Concept of a Legal System*”. Apesar disso, não identificamos a aplicação do Hexágono das Oposições à Teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais. A possibilidade dessa aplicação é uma contribuição desta pesquisa. Como veremos, novas posições jurídicas são reveladas ao lançarmos a luz da Teoria das Oposições sobre o arcabouço analítico conceitual de Hohfeld.

A etimologia da palavra “oposição” revela duas características importantes para este estudo: o aspecto relacional e a ideia de posição. No Latim, o termo *oppositio* é derivado de *ob-positio* significando a “posição (*positio*) de algo em frente (*ob*) de alguma outra coisa”. De forma similar, no Grego antigo, “*αντικειμενου*”, derivado de “*αντι-κειμενου*” possui significado similar: “estar (*κεισθαι*) um de frente (*αντι*) para o outro” (MORETTI, 2009, p. 21).

Alexy (2008, p. 184) revela que é de “importância basilar”, para o tratamento analítico dos direitos subjetivos, a diferenciação entre *norma* e *posição*, e, além disso, que só há sentido em tratar *posições* num contexto *relacional* (ALEXY, 2008, p. 185).

Com vista ao desenvolvimento do tema, este capítulo apresenta, na primeira seção, a Teoria de Hohfeld e, na segunda seção, a Teoria das Oposições.

## 4.1 Conceitos Jurídicos Fundamentais

A precisão no uso de conceitos jurídicos foi uma das principais motivações de Wesley Newcomb Hohfeld ao conceber os artigos “*Some Fundamental Legal Conceptions as Applied in Judicial Reasoning*” (HOHFELD, 1913) e “*Fundamental Legal Conceptions as applied in Judicial Reasoning*” (HOHFELD, 1917). Um dos maiores obstáculos para o claro entendimento do Direito, segundo Hohfeld, é a falsa suposição de que todas as relações jurídicas podem ser reduzidas a “direitos” (*rights*) e “deveres” (*duties*). Relações jurídicas mais complexas exigem outros conceitos. Nesses artigos, Hohfeld demonstrou, citando inúmeros casos, que as cortes americanas utilizavam o termo “*right*” em quatro sentidos diferentes e que a falha em reconhecer os diversos sentidos pode induzir a erros dedutivos na análise dos casos (O’GORMAN, 2014, p. 317).

Ao perceber a confusão terminológica<sup>53</sup> derivada da sobrecarga semântica dos termos “direitos” e “deveres”, Hohfeld (1920, p. 35) apresentou uma taxonomia composta por oito conceitos fundamentais que ocorrem nas relações jurídicas intersubjetivas. Apesar de não oferecer definições categóricas para esses conceitos, a forma utilizada na sua apresentação, ou seja, a utilização de relações de oposição e correlação e de exemplos para cada caso, permitiu o entendimento e a difusão da taxonomia oferecida para além do ambiente acadêmico.

A Figura 6 mostra os oito conceitos básicos da forma como foram apresentados na versão original<sup>54</sup>, em quatro pares de “opostos jurídicos” e quatro pares de “correlativos jurídicos”. Os “opostos jurídicos” não ocorrem simultaneamente para um mesmo sujeito em uma relação, por serem relações contraditórias. Por exemplo, um sujeito, em uma mesma relação jurídica em face de outro sujeito, não pode ser portador de um “*duty* (dever)” de realizar um pagamento e de um “*privilege* (privilégio)” de não realizar esse mesmo pagamento simultaneamente, pois seria logicamente contraditório. Também foram indicados quatro pares de relações de “correlativos jurídicos” que se estabelecem entre os sujeitos nos polos de uma determinada relação jurídica. Por exemplo, ao “*right-claim* (direito-pretensão)” de um sujeito referente a determinado objeto corresponde o “*duty* (dever)” do outro sujeito da relação. É importante enfatizar que cada relação jurídica fundamental vincula exatamente duas pessoas, mas múltiplas relações jurídicas similares podem estar relacionadas a um mesmo sujeito<sup>55</sup>.

<sup>53</sup> É importante ressaltar que o problema enfrentado por Hohfeld não se reduz à questão da inadequação ou ambiguidade terminológica, mas, mesmo que o fosse, ainda assim seria digno de “reconhecimento definitivo e de um esforço permanente de aperfeiçoamento, porque em todo o problema intrincado, seja ele jurídico ou não, as palavras camaleônicas constituem um perigo, tanto para um pensamento cristalino quanto para uma expressão lúcida” (HOHFELD, 2008, p. 26).

<sup>54</sup> Mesmo reconhecendo a variedade de significados do termo “*right*” e considerando que o melhor sinônimo seria o termo “*claim*” (pretensão), Hohfeld (1920, p. 38) utilizou o termo “*right*” na versão original do seu quadro de referência. Não obstante, a maior parte dos autores contemporâneos que adotam os conceitos hohfeldianos utiliza a expressão “*claim-right*” ou apenas o termo “*claim*” (TUCAK, 2012, p. 592, nota 6).

<sup>55</sup> Hohfeld cunhou os termos ‘multital’ e ‘paucital’ no lugar dos tradicionais termos referentes aos conceitos de ‘in rem’ e ‘in personam’ respectivamente. De acordo com Barker, os direitos paucital operam contra um, ou um número pequeno e definido de outras pessoas, enquanto os direitos multital operam contra uma classe grande e indefinida (BARKER, 2018)

Figura 6: Conceitos Jurídicos Fundamentais - versão original

{ Jural	rights	privilege	power	immunity
{ Opposites	no-rights	duty	disability	liability
{ Jural	right	privilege	power	immunity
{ Correlatives	duty	no-right	liability	disability

Fonte: Hohfeld (1917, p. 30)

É importante ressaltar a contribuição de juristas anteriores a Hohfeld na delimitação das posições em relações jurídicas intersubjetivas, conforme nos conta, de forma resumida, Dias (1976, p. 249):

Essas distinções não foram todas percebidas de uma só vez, mas foram gradualmente obtidas como resultado da análise empírica de sucessivos juristas. É agora evidente a partir de uma obra de Bentham, que foi publicada apenas em 1945, que ele foi o primeiro a distinguir, de forma mais clara e convincente, entre o direito *stricto sensu* e a liberdade. Seu trabalho não foi conhecido pela maioria de seus sucessores até recentemente, mas pode ter sido conhecido por seu discípulo Austin, que desenhou a mesma distinção de forma tentativa. Em 1862, Windscheid distinguiu entre direito e poder. Posteriormente, Thon, em 1878, e Bierling, em 1883, distinguiram entre direito, liberdade e poder. Em 1902, Salmond também distinguiu entre esses três e as ideias correspondentes de dever, impotência e responsabilidade. Finalmente, em 1913, Hohfeld, um jurista americano, rearranjou e completou o esquema de Salmon ao adicionando um quarto termo, imunidade, e elaborou uma tabela de relações jurídicas com lógica incisiva. O trabalho, assim, brilhantemente iniciado, foi desenvolvido e expandido em muitas direções<sup>56</sup>. (*tradução nossa*)

A mencionada sobrecarga semântica do termo “direito” pode ser percebida no uso reiterado nos seguintes exemplos adaptados de Tucak (2012, p. 596-597):

a) toda pessoa tem o *direito* de fazer um testamento;

<sup>56</sup> Do original: *These distinctions were not all perceived at once, but were arrived at gradually as the result of the empirical analysis of successive jurists. It is now apparent from a work of Bentham, which was published only in 1945, that he was the first to distinguish, most clearly and convincingly, between right stricto sensu and liberty. His work was lost to most of his successors until recently, but it may have been known to his disciple Austin, who drew the same distinction rather tentatively. In 1862 Windscheid distinguished between right and power. Thereafter Thon in 1878 and Bierling in 1883 distinguished between right, liberty and power. In 1902 Salmond also distinguished between these three and the corresponding ideas of duty, disability and liability. Finally, in 1913 Hohfeld, an American jurist, rearranged and completed Salmon's scheme by adding a fourth term, immunity, and worked out a table of jural relation with incisive logic. The work thus brilliantly pioneered has been developed and expanded in many directions.*

- b) uma parte no contrato tem o *direito* de requerer a execução do contrato pela outra parte;
- c) um proprietário tem o *direito* a não ser desapropriado sem o devido processo legal;
- d) todo investigado tem o *direito* de não gerar provas contra si mesmo.

Utilizando a taxonomia proposta por Hohfeld, os enunciados passariam a utilizar termos mais precisos, conforme a seguir:

- a) toda pessoa tem o *poder* de fazer um testamento;
- b) uma parte no contrato tem a *pretensão* de requerer a execução do contrato pela outra parte;
- c) um proprietário tem a *imunidade* à desapropriação sem o devido processo legal;
- d) todo investigado tem o *privilégio* de não gerar provas contra si mesmo.

Nyquist (2002, p. 240-241) explica que os dois primeiros pares de correlativos jurídicos (*<right, duty>* e *<no-duty, no-right>*) dizem respeito a um determinado estado de coisas já estabelecido, correspondendo, assim, às normas de conduta<sup>57</sup>. Já os dois pares seguintes (*<power, liability>* e *<immunity, disability>*) podem dizer respeito tanto a um estado atual de coisas como a um estado futuro, correspondendo, assim, às normas de competência<sup>58</sup>. É pelo exercício de um poder (*power*), como, por exemplo, o de fazer um testamento, que uma pessoa estabelece ou altera relações jurídicas intersubjetivas.

Hohfeld (2008, p. 84) oferece esses oito conceitos como “os mínimos denominadores comuns do direito” e explica essa analogia nos seguintes termos:

Dez frações (1/3, 2/5, etc.) poderão parecer tão diferentes uma das outras, à superfície, que se duvide de sua comparabilidade. Se, no entanto, forem expressas em termos dos seus mínimos denominadores comuns (5/15, 6/15 etc.), a comparação torna-se fácil, e poderá descobrir-se a sua similitude fundamental.

<sup>57</sup> Essas posições passaram a ser conhecidas também como “primárias” ou de “primeira ordem” (CÁCERES, 2018, p. 7).

<sup>58</sup> Essas posições passaram a ser conhecidas também como “secundárias” ou de “segunda ordem” (CÁCERES, 2018, p. 7).

Em um artigo recente, Cáceres (2018, p. 13) explica que as posições legais de Hohfeld podem ser classificadas ainda como “ativas” ou “passivas” de acordo com critérios neutros em termos de valor e estritamente formais<sup>59</sup>. As posições ativas são *duty*, *privilege*, *power* e *disability*, e as posições passivas são *right*, *no-right*, *liability* e *immunity*.

Kit Barker (2018) ressalta que o método analítico hohfeldiano não utiliza nenhum conjunto particular de valores ou se restringe a um determinado uso particular, sendo, nesse sentido, ideologicamente neutro. E complementa: Hohfeld, com a sua metodologia e taxonomia de direitos, não nos ensina *o que* pensar sobre os direitos, mas *como* pensar (BARKER, 2018, p. 586).

#### 4.1.1 O problema com o termo “Privilégio” e a solução

Em relação aos conceitos “*duty* (dever)” e “*privilege* (privilégio)”, Hohfeld (2008, p. 33) ressalta que, quando se diz que o “*privilégio* é a mera negação de um *dever*, pretende-se referir-se, naturalmente, a um dever de conteúdo e características precisamente opostos aos do privilégio em causa”. Utilizando um exemplo de Fitch (1967), podemos afirmar que o contraditório do “*duty* (dever)” de pagar um dólar é o “*privilege not* (privilégio de não)” pagar um dólar. Para contornar esse problema de negação implícita mencionada por Hohfeld, Fitch (1967) sugere alguns termos para substituir “*privilege* (privilégio)”: “*no-duty* (não dever)”, “*exemption* (isenção)” ou “*privilege-not* (privilégio de não)”. Por coerência lógica, a partir deste ponto, substituiremos o termo “*privilege* (privilégio)” por “*no-duty* (não dever)”.

Ainda em relação ao termo “*privilege* (privilégio)”, Tucak (2012) registra que a maioria dos autores contemporâneos o substituiu pelo termo “*liberty* (liberdade)”.

O Professor Glanville Williams (1956, p. 1131) relata que abandonou o termo “*privilege*

<sup>59</sup> Segundo Cáceres (2018, p. 13): “Uma posição jurídica é ativa se for definida referenciando a conduta ou atos do seu titular. Na forma contrastante, uma posição jurídica é passiva quando não é definida referenciando a conduta ou os atos de seu titular, mas sim referenciando a conduta ou atos do outro agente. [...] Dizer que X tem contra Y um direito de que Y faça Z equivale a dizer que Y tem o dever de que X faça Z porque a posição de direito é passiva e a posição de dever é ativa.” Do original: “A legal position is active if it is defined by referencing its position-holder’s conduct or acts. In contrasting form, a legal position is passive when it is not defined by referencing its position-holder’s conduct or acts, but rather by referencing the correlative legal position-holder’s conduct or acts. [...] Saying that X has against Y a right that Y do Z is equivalent to saying that Y has a duty to X to do Z because the position of right is passive and the position of duty is active. ”



(privilégio)” com relutância e passou a utilizar “*liberty* (liberdade)”. Após muitos anos lecionando na Universidade de Londres, convenceu-se que o termo *privilege* gerava dificuldades no entendimento do conceito pois ele remete, no seu uso popular, a algo possuído por uma ou poucas pessoas. A objeção comum era: “Isso não é um privilégio, porque todo mundo tem”<sup>60</sup>. No entanto, não se adota essa terminologia nesta tese por motivos que serão expostos no próximo capítulo.

#### 4.1.2 Da incompletude do esquema de Hohfeld e a solução para saná-la

Ao utilizar os conceitos de Hohfeld com o auxílio dos operadores deônticos de obrigação, proibição e permissão na construção da Teoria dos Direitos Fundamentais, Robert Alexy (2008, p. 215) identificou uma “incompletude fundamental do esquema” advinda do fato da posição Privilégio, a qual ele prefere denominar por “Permissão”<sup>61</sup>, considerar apenas a abstenção de uma ação<sup>62</sup>. Mas, “permitido pode ser não apenas uma abstenção, mas também um fazer”, e complementa: “uma incompletude equivalente também pode ser constatada nas três outras posições do esquema de Hohfeld”. A solução dada pelo autor alemão, apoiado em (FITCH, 1967), elimina a incompletude e “não derruba o esquema; na verdade, ela conduz a um esquema duplo, que demonstra a fecundidade das concepções de Hohfeld”, apresentado na Figura 7. É importante ressaltar que alguns exemplos fornecidos por Hohfeld a respeito de uma determinada posição consideram os casos de ação ou omissão. No entanto, o seu esquema gráfico original não reflete essa importante característica tratada por Fitch e Alexy.

A parte inferior do esquema apresenta as posições denominada em Hohfeld como correlativos jurídicos, conversas às posições respectivas da parte superior. Por exemplo, ao “Direito de *a*, em face de *b*, a um fazer” corresponde um “Dever de ação de *b*, em face de *a*”. Essas duas proposições possuem o mesmo valor semântico, pois descrevem

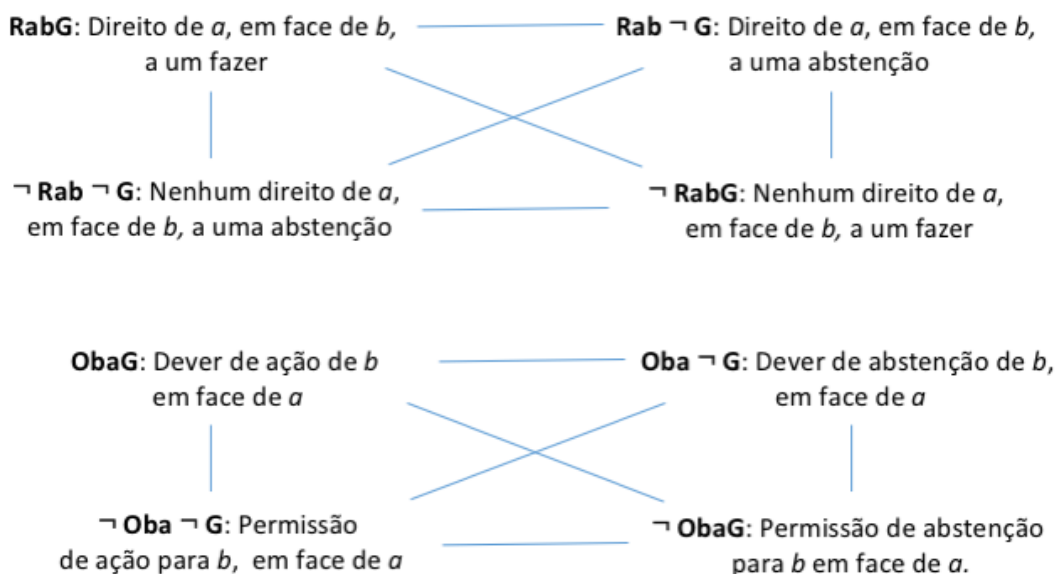
<sup>60</sup> Do original: “*That is not a privilege, because everybody has it*”.

<sup>61</sup> Ao demonstrar, pelo uso da lógica deôntica, que “a negação de um dever de fazer algo é equivalente à permissão de não fazê-lo”, Alexy (2008, p. 213) conclui que “o privilégio de Hohfeld é, portanto, nada mais que uma permissão” e, citando Williams (1956), justifica a preferência pelo novo termo (Permissão) em detrimento do outro termo (Privilégio) cujo uso “pode gerar confusões”.

<sup>62</sup> Como vimos na seção anterior, por esse motivo, a posição deveria ter sido originalmente denominada pelo termo “*Privilege-not*” ou “*Duty-not*”, conforme explicado por Fitch (1967, p. 271).

o mesmo fato, ora do ponto de vista de  $a$ , ora do ponto de vista de  $b$ . As novas posições criadas se justificam pela necessidade de modelar não apenas a ação, mas também a abstenção para os demais casos.

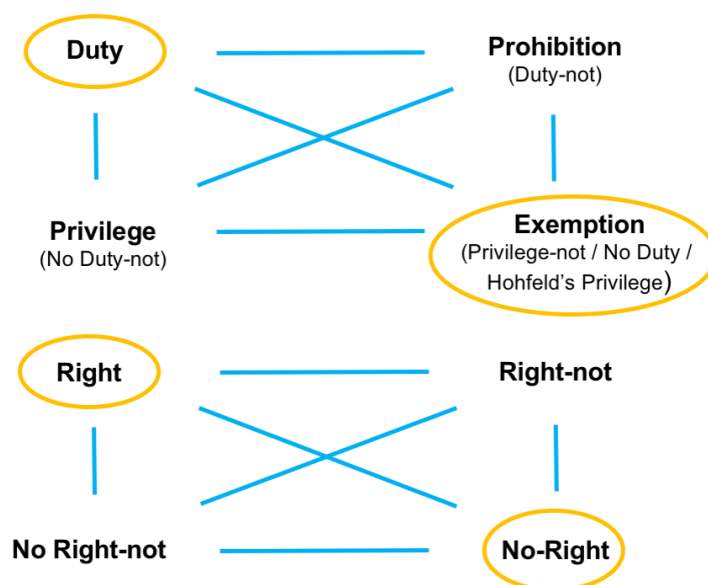
Figura 7: Esquema Duplo das Relações de Hohfeld por Alexy



Fonte: Alexy (2008, p. 215)

A Figura 8 apresenta as posições do esquema de Fitch que serviu de base para o desenvolvimento de Alexy, com destaque para as posições originais correspondentes à primeira parte do esquema de Hohfeld. Note-se ainda que, das quatro novas posições acrescentadas, três referem-se às abstenções e uma à Permissão do fazer (da ação), identificadas por Alexy como uma incompletude fundamental do modelo original.

Figura 8: Esquema de Fitch - destaque para posições originais em Hohfeld



Fonte: Elaborada pelo autor

A profusão de termos com sufixos ou prefixos de negação é explicada por Fitch (1967, p. 272) da seguinte forma:

[...] o termo «*no-righth*», introduzido por Hohfeld, e os termos «*right-not*» e «*no-right-not*», aqui introduzidos, são desagradavelmente artificiais. Isso ocorre porque, no caso dessas três relações conversas, a linguagem natural não fornece palavras comuns para servir ao propósito, mas se baseia no uso da voz passiva para lidar com a noção de relação conversa<sup>63</sup>. (tradução nossa)

Tanto Alexy quanto Fitch não ofereceram um esquema duplo análogo para as normas de competência. O próximo capítulo, como uma contribuição, preencherá essa lacuna.

Após a exposição resumida dos conceitos jurídicos fundamentais propostos por Hohfeld, a próxima seção apresenta a evolução da Teoria das Oposições.

## 4.2 Teoria das Oposições e o Hexágono das Oposições

Para melhor entender o Hexágono das Oposições, objetivo principal desta seção, faz-se necessária uma abordagem histórica e incremental, que se inicia pelo Quadrado

<sup>63</sup> Do original: *The term «no-righth», introduced by Hohfeld, and the terms «right-not» and «no-right-not», introduced here, are unpleasantly artificial. This is because, in the case of these three converse relations, natural language provides no ordinary words to serve the purpose but rather relies on the use of the passive voice to handle the notion of converse.*

das Oposições atribuído a Boethius (ca. 480-524), passa pelo Triângulo das Contrariedades, descoberto no século XIX, até chegar ao Hexágono das Oposições, concebido por Robert Blanché em 1953.

#### 4.2.1 Quadrado das Oposições

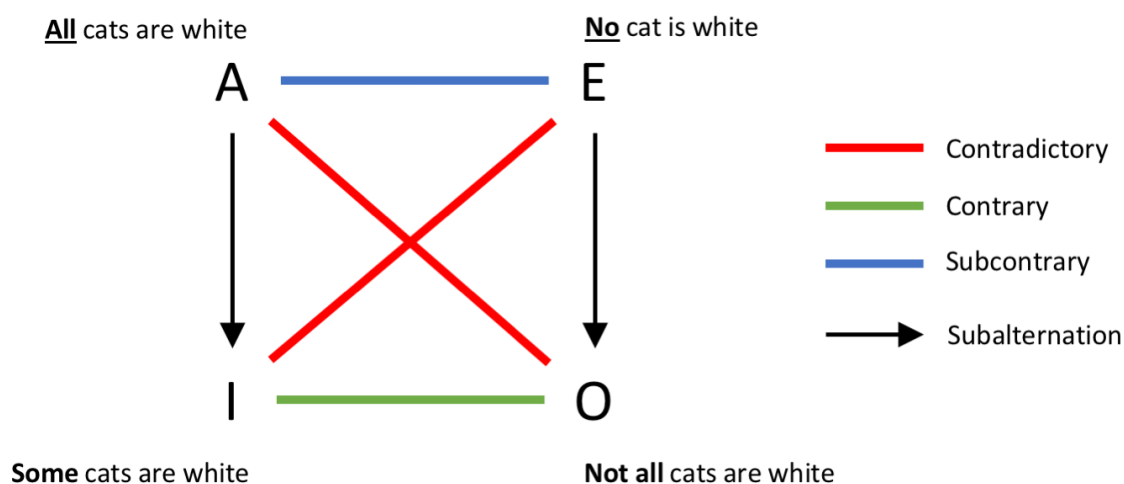
O Quadrado das Oposições é uma maneira de articular três noções de oposição (contraditório, contrário e subcontrário) entre proposições ou conceitos de forma geométrica. Tomando como base um exemplo do Quadrado dos Quantificadores (BÉZIAU, 2012b, p. 3)<sup>64</sup>, as relações de oposição, representadas na Figura 9, podem ser classificadas como:

- a) **relação contraditória**: ocorre se, e somente se, as proposições não compartilharem o mesmo valor de verdade, isto é, quando ambas as proposições não puderem ser verdadeiras, como também, ambas não puderem ser falsas. As proposições “Todos gatos são brancos” e “Nem todos gatos são brancos” não podem ser ambas verdadeiras, como também, não podem ser ambas falsas, pois essas proposições são contraditórias. As relações contraditórias são apresentadas na cor vermelha;
- b) **relação contrária**: ocorre se, e somente se, as proposições puderem ser ambas falsas, mas não puderem ser ambas verdadeiras. As proposições “Todos gatos são brancos” e “Nenhum gato é branco” podem ser ambas falsas, mas, se afirmamos ambas, seremos levados a uma inconsistência, pois essas proposições são contrárias. A relação contrária é apresentada na cor azul; e
- c) **relação subcontrária**: ocorre se, e somente se, as proposições puderem ser ambas verdadeiras, mas não puderem ser ambas falsas. As proposições “Alguns gatos são brancos” e “Nem todos os gatos são brancos” podem ser ambas verdadeiras, mas, se negarmos ambas, seremos levados a

<sup>64</sup> Béziau (2012b, p. 3, nota 3) propôs em 2003 o uso de cores para facilitar a identificação dos tipos de relações de oposição. Essa convenção passou a ser utilizada por outros pesquisadores que tratam desse tema.

uma inconsistência, pois essas proposições são subcontrárias. A relação subcontrária é apresentada na cor verde. De forma inversa à relação contrária, a inconsistência aparece no caso de ambas as proposições serem falsas.

Figura 9: Quadrado dos Quantificadores.



Fonte: Béziau (2012b, p. 3)

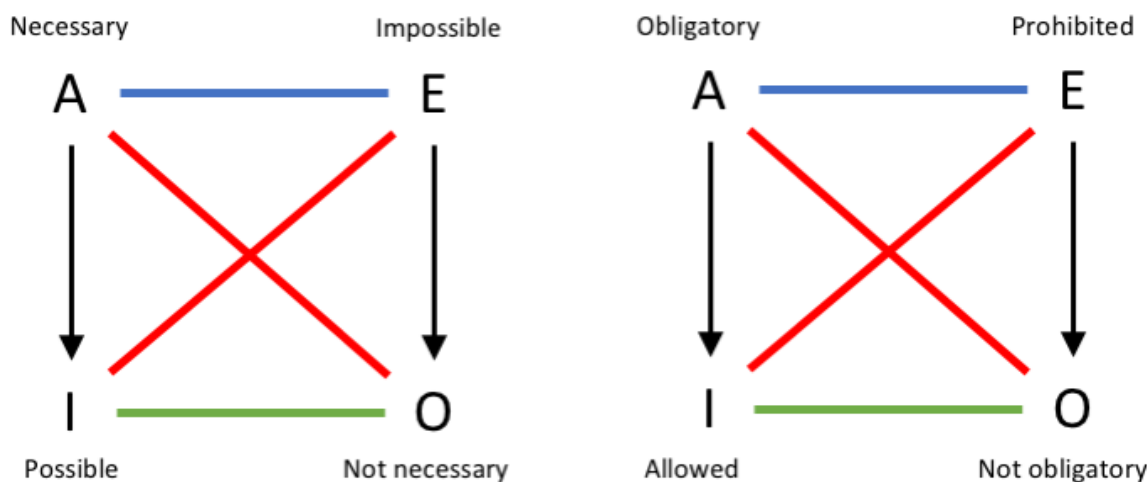
As setas pretas, denominadas tradicionalmente como relações subalternativas ou **subalternação**, são apenas implicações (BÉZIAU, 2012b, p. 3). É fácil perceber que a proposição “Todos os gatos são brancos” implica “Alguns gatos são brancos”, como também, a proposição “Nenhum gato é branco” implica “Nem todos gatos são brancos”. A condição de verdade da primeira proposição implica a verdade da segunda, mas não o contrário. Como a direção é importante, por serem implicações, são utilizadas setas em vez de linhas.

As letras A-I-E-O, que tradicionalmente identificam os cantos do quadrado de oposições, foram escolhidas por Boethius (ca. 480-524) por serem, respectivamente, as primeiras vogais das palavras latinas *affirmo* e *nego* (BÉZIAU, 2012b, p. 5).

De forma similar, além de relações entre proposições, o quadrado das oposições pode ser utilizado para representar relações entre conceitos. A Figura 10 apresenta

conceitos da Lógica Alética e Deôntica esquematizados no quadrado de oposições (BÉZIAU, 2012b, p. 4-5).

Figura 10: Quadrados Alético e Deôntico.



Fonte: Béziau (2012b, p. 4-5)

A Figura 11 apresenta os conceitos de Hohfeld referente às normas de conduta utilizando a notação do Quadrado das Oposições aqui adotada. Essa figura apresenta, na parte superior, dois quadrados com as posições geradas a partir de *Right* e *Duty*, conforme o esquema duplo de Fitch (1967), apresentado na Figura 8. Também apresenta, na parte inferior, um quadrado único com a combinação das posições conversas, de forma similar à notação usada por Rosdorff (1973, p. 262) e Robinson, Coval e Smith (1983, p. 273). De imediato, quando comparado à notação original de Hohfeld, nota-se que os pares de correlativos e opostos jurídicos (relações contraditórias) são representados em um único diagrama, além das relações contrárias e subcontrárias. Em uma comparação com a notação do esquema duplo utilizado por Fitch e Alexy, o nosso esquema apresenta uma notação mais sucinta sem perda de expressividade.

Na notação compacta apresentada na parte inferior da Figura 11, o conceito apresentado na parte superior de cada vértice refere-se à posição do agente ativo, e o conceito da parte inferior refere-se à posição do agente passivo. Por exemplo, o dever do agente A em relação ao agente B de realizar um determinado ato (por exemplo, pagar a

quantia x) corresponde ao direito de B contra A ao mesmo ato na direção inversa (por exemplo, o de receber um pagamento da quantia x).

Tradicionalmente, o Quadrado das Oposições aplica-se às proposições atributivas que têm os mesmos termos. Robert [Blanche](#) (2012, p. 75-81) realizou a adaptação da teoria para permitir o tratamento das relações entre conceitos, tornando a Teoria das Oposições mais geral e abstrata. O princípio central desse desenvolvimento foi a definição do quadrado da oposição partindo do conceito no vértice A e aplicando a negação de maneira sistemática. Por exemplo, da posição “Duty” (vértice A) pelo caminho contraditório que aplica a negação forte, chegamos à posição “No Duty” (vértice O), e pelo caminho contrário aplicando a negação fraca, chegamos à posição “Duty not” (vértice E) <sup>65</sup>. E, por fim, a partir do vértice E, pelo outro caminho contraditório que aplica a negação forte, chegamos à posição “No duty not” (vértice I). O mesmo padrão estrutural também foi aplicado ao quadrado que inicia por “Right” (vértice A).

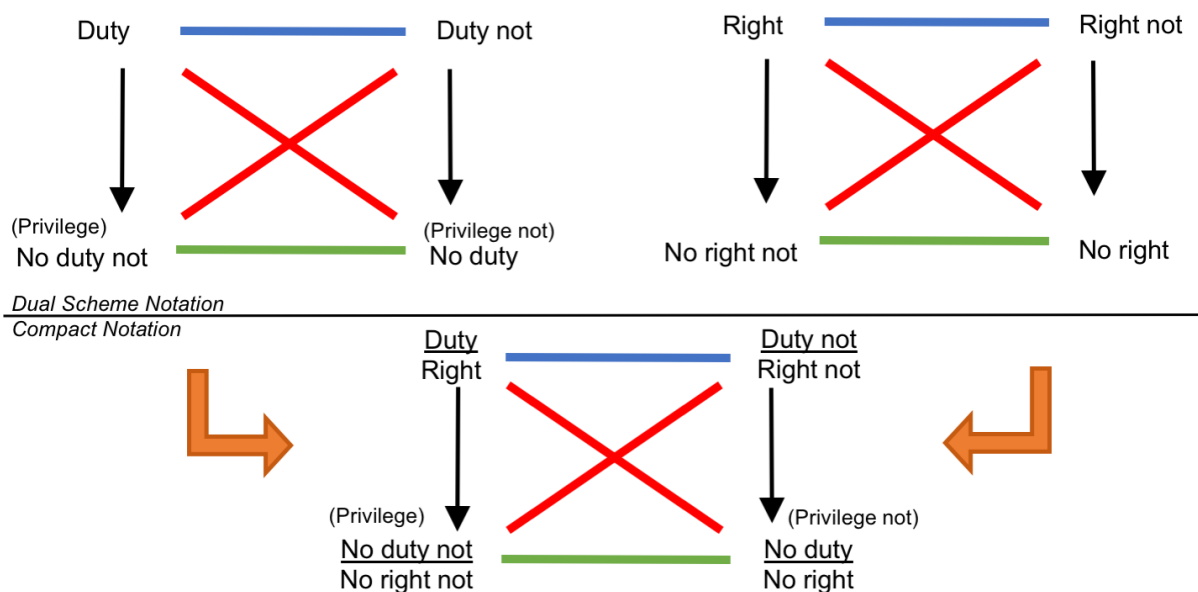
Max [Radin](#) (1927, p. 124) apontou a inexatidão do termo “opostos”<sup>66</sup> e “correlativos jurídicos” utilizado por Hohfeld, esclarecendo que, no primeiro caso, trata-se de “contraditórios” e, no segundo, sugeriu o termo “recíprocos”, pois não se trata de duas coisas estreitamente unidas, mas da mesma coisa vista de partes opostas, como nos seguintes exemplos: dizer que “Tibério sucedeu a Augusto” não é mais nem menos do que dizer “Augusto foi o antecessor de Tibério”; de forma semelhante, “a pretensão de X em receber o pagamento de Y” equivale “ao dever de Y de efetuar o pagamento a X”.

[Béziau](#) (2012b, p. 6-7) relaciona alguns problemas nos cantos “I” e “O” do quadrado das oposições em relação ao uso da linguagem natural. Por exemplo, no Quadrado dos Quantificadores ([Figura 9](#)), o canto “I”, onde se localiza o quantificador “Alguns...”, não exclui a possibilidade de “Todos”. No entanto, esse não é o caso normalmente considerado na linguagem natural, isto é, quando dizemos “Alguns homens são brancos”, normalmente, não estamos incluindo o caso em que “Todos os homens são brancos”.

<sup>65</sup> É importante lembrar que a posição “Privilege” na [Figura 11](#) não é a posição “Privilege” original de Hohfeld, cujo termo foi substituído por “No duty”, como forma de corrigir problema de consistência lógica, já apresentado na [subseção 4.1.1](#).

<sup>66</sup> A inadequação do termo “opostos jurídicos” também foi anteriormente relatada por [Kocourek](#) (1920) e por [Fitch](#) (1967).

Figura 11: Conceitos de Hohfeld (normas de conduta) no Quadrado das Oposições.



Fonte: Elaborada pelo autor

O mesmo problema de discrepância entre a linguagem natural e o sentido desejado dos cantos “I” e “O” se repete nos quadrados da lógica alética e deôntica (Figura 10), entre, respectivamente, os conceitos “possível” e “necessário”, e “permitido” e “obrigatório”.

Já em relação ao canto “O”, Béziau (2012b, p. 7-8) explica que o problema não é sobre a adequação do nome, mas sobre a ausência de um nome na linguagem comum. Diferentemente dos outros cantos que possuem um nome único, o nome do canto “O” normalmente é formado pela negação do nome do canto “A”. Nos quadrados de quantificadores e dos conceitos das lógicas alética e deôntica, foram utilizados os termos compostos “Nem todos”, “Não necessário” e “Não obrigatório”, respectivamente. Podemos constatar o mesmo fenômeno nos termos “No-right”, “No-Duty” e “Privilege-Not”, apresentado na Figura 11.

Béziau (2012b, p. 9), pondo de lado a questão lexicográfica, considera que os problemas dos cantos “O” e “I” são simétricos, isto é, intuitivamente, “Alguns” é entendido como “Alguns mas não todos”, e “Nem todos” é entendido como “Nem todos mas não nenhum”. A solução encontrada para o problema de harmonizar o senso comum da linguagem com o modelo de representação desses conceitos foi a união dos cantos “O”



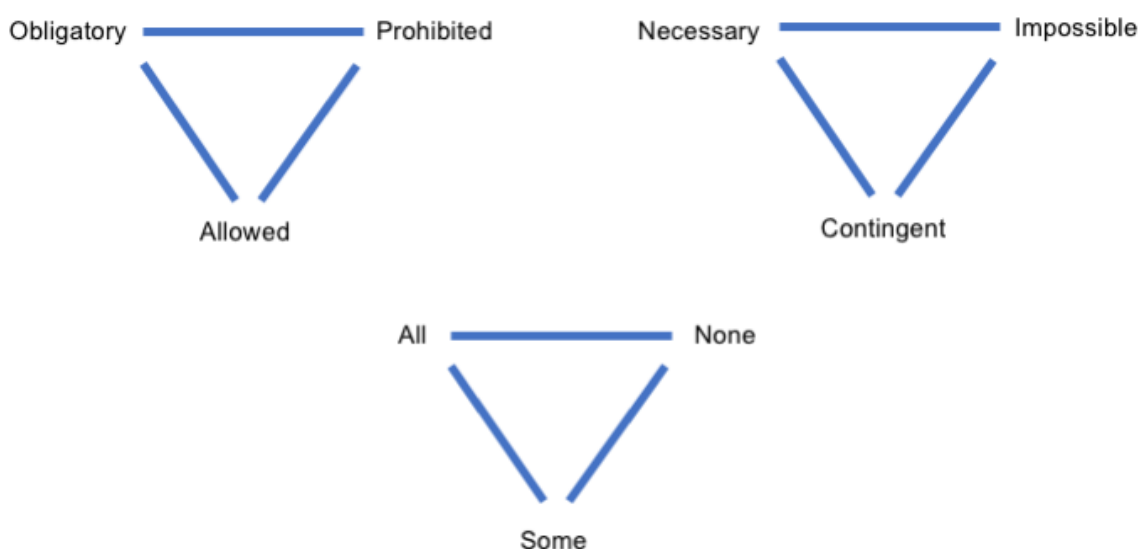
e “I”, criando-se, dessa forma, o Triângulo das Contrariedades, apresentado na seção a seguir.

### 4.2.2 Triângulo das Contrariedades

O Triângulo das Contrariedades foi proposto como forma de contornar os problemas do Quadrado das Oposições em relação à linguagem natural. Pesquisadores de diferentes áreas do conhecimento propuseram essa nova conformação: o logicista russo Vasiliev (1880–1940), o linguista holandês Otto Jespersen (1860–1943) e o filósofo francês Robert Blanché (1898–1975) (BÉZIAU, 2012b, p. 9).

A Figura 12 apresenta a disposição dos operadores aléticos e deônticos na forma do Triângulo das Contrariedades. Nessa proposta, diferentemente do Quadrado das Oposições, as afirmações “Todos os gatos são brancos”, “Alguns gatos são brancos” e “Nenhum gato é branco” são contrárias entre si, não podendo ser verdadeiras simultaneamente. Além disso, o significado dos termos do diagrama se aproxima daquele atribuído pelo uso da linguagem natural. Blanché atribuiu o rótulo “Y” ao novo vértice.

Figura 12: Triângulos Deôntico, Alético e dos Quantificadores.



Fonte: Béziau (2012b, p. 9,11)

No trabalho “*Fundamentals Legal Conceptions Reconsidered*”, Andrew Halpin (2003, p. 51) propõe a organização de conceitos de Hohfeld combinados com operadores

deônticos em três triângulos denominados “Triângulos das Possibilidades”, que, na sua forma abstrata, possuem estrutura idêntica à do Triângulo das Contrariedades, isto é, são compostos apenas de relações contrárias. Em um trabalho mais recente, Halpin (2013), utiliza novamente a forma do “Triângulo das Possibilidades” em uma análise comparativa entre os esquemas conceituais de Bentham e Hohfeld.

Após a explicação sobre os conceitos referentes ao Quadrado das Oposições e ao Triângulo das Contrariedades, podemos passar a uma forma mais completa de análise da Teoria das Oposições: o Hexágono das Oposições.

### 4.2.3 Hexágono das Oposições

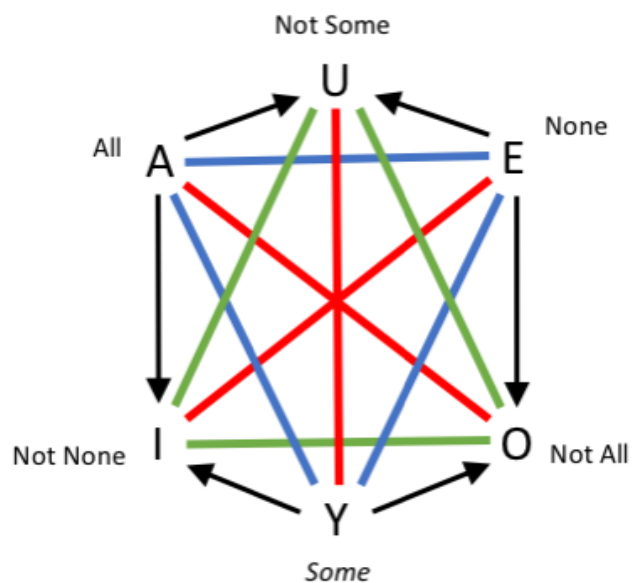
Foi o filósofo francês Robert Blanché (1898-1975) quem propôs a sistematização dos conceitos de oposição na estrutura de um hexágono (BÉZIAU, 2012b, p. 17) da forma como conhecemos hoje<sup>67</sup>. Como veremos, o Hexágono das Oposições consegue harmonizar, em uma mesma figura, três quadrados das oposições e dois triângulos das contrariedades.

A Figura 13 apresenta o Hexágono dos Quantificadores utilizando o modelo proposto por Blanché, cujos novos vértice em relação ao quadrado passaram a ser identificados pela letra “U”, posição que implicada pela disjunção das posições “A” e “E”, e pela letra “Y”, posição que implica na conjunção das posições “I” e “O”. Observando a Figura 13, podemos identificar, em azul, o Triângulo das Contrariedades A-E-Y (já apresentado na Figura 12) e, de forma invertida na cor verde, o Triângulo das (sub)Contrariedades I-O-U. De forma similar, podemos identificar, além do quadrado clássico das oposições, formado pelos vértices A-E-I-O (Figura 9), mais dois quadrados das oposições: Y-A-O-U e E-Y-U-I (ver Figura 14).

Moretti (2009, p. 139) ressalta que a nova estrutura é muito mais interessante e expressiva: em vez de uma, a nova esquematização apresenta três simetrias, conforme podemos observar na Figura 15. Enquanto o Quadrado das Oposições possui uma simetria

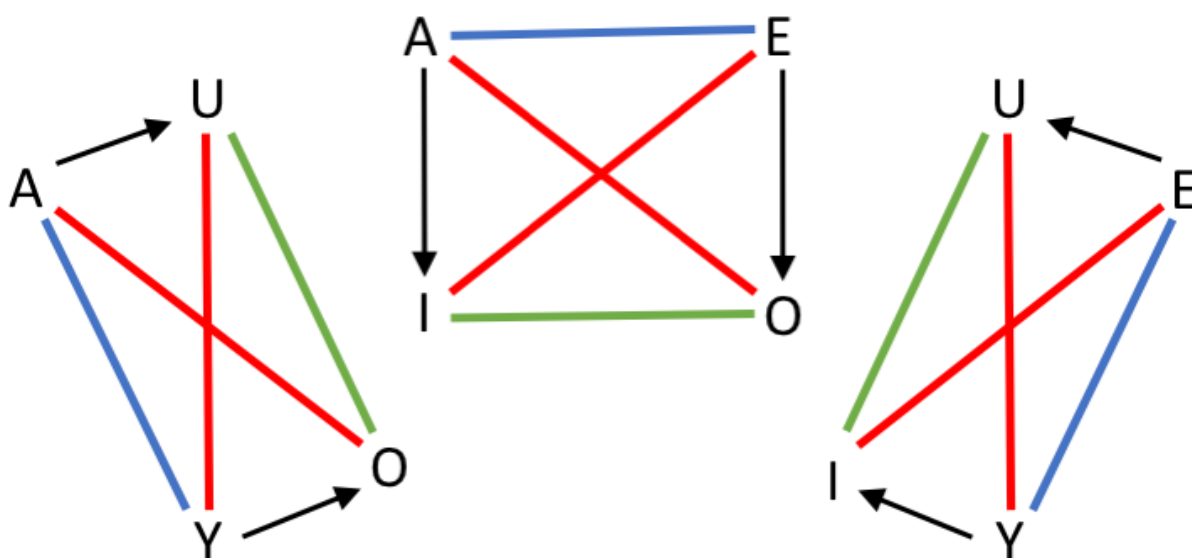
<sup>67</sup> Segundo Moretti (2009, p. 139), o matemático e lógico francês Augustin Sesmat (1885-1957) foi o primeiro a propor a forma hexagonal. No entanto, a figura original de Sesmat não utilizava setas para indicar as implicações.

Figura 13: Hexágono dos Quantificadores.



Fonte: Béziau (2012b, p. 17)

Figura 14: Quadrado clássico, ao centro, e os dois novos quadrados, nas laterais.

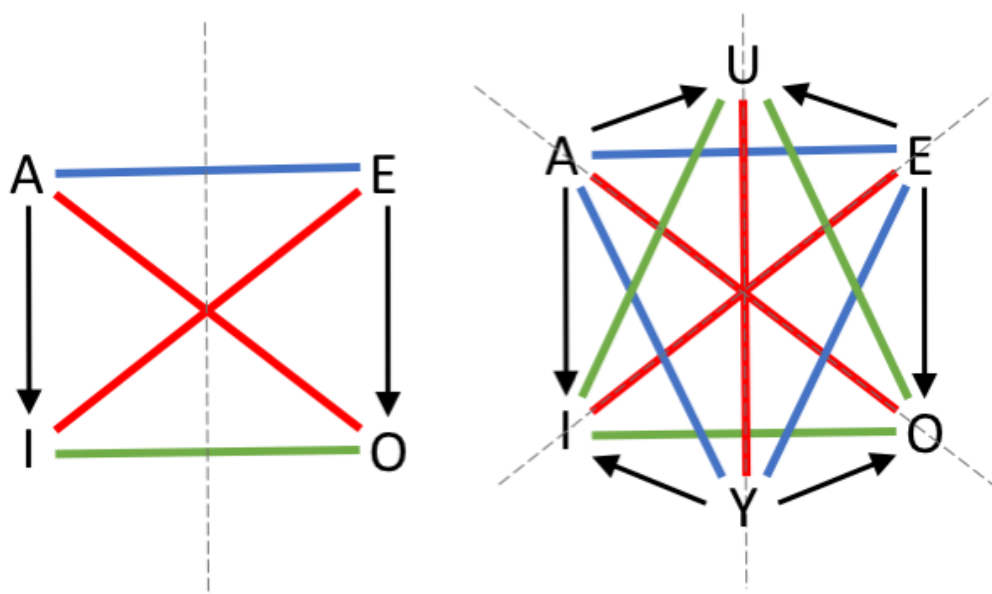


Fonte: Adaptado de Moretti (2012, p. 75)

bilateral, o Hexágono das Oposições possui uma simetria rotacional. Ao discutir “os prazeres que surgem da simetria”, de acordo com Hon e Goldstein (2008, p. 142), Montesquieu argumenta que a simetria retém a tensão de ordem e variedade de uma maneira coerente e eficaz (MONTESQUIEU, 1764):

Uma das principais causas do prazer, que a mente recebe na contemplação dos vários objetos que lhe são apresentados, é a facilidade com que os percebe. Assim, a simetria torna-se agradável, pois seus arranjos similares aliviam a mente, auxiliam a rapidez de sua compreensão e permitem, sob a visão da metade de um objeto, formar imediatamente uma ideia do todo. <sup>68</sup> (tradução nossa)

Figura 15: Comparação das simetrias.



Fonte: Moretti (2009, p. 140).

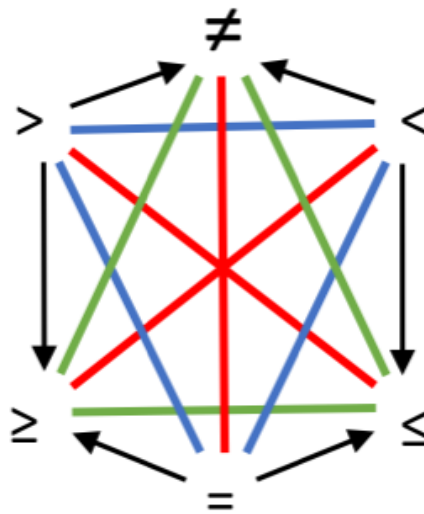
O Hexágono das Oposições consegue representar de forma precisa, por exemplo, todas as relações entre os operadores de comparação na Matemática (Figura 16). Nesse exemplo, o novo diagrama apresenta de forma esquemática, direta e completa as diversas relações de oposição:

- a) **relações contraditórias:** indicadas em vermelho. Exemplo: algo “maior” é incompatível com algo “menor ou igual”;
- b) **relações contrárias:** indicadas em azul. Exemplo: algo “maior” não pode ser “menor” como também não pode ser “igual”;

<sup>68</sup> Do original: *One of the principal causes of the pleasure, which the mind receives in the contemplation of the various objects that are presented to it, is the facility with which it perceives them. Hence symmetry is rendered agreeable, as its similar arrangements relieve the mind, aid the quickness of its comprehension, and enable it, upon a view of the one half of an object, to form immediately an idea of the whole.*

- c) **relações subcontrárias**: indicadas em verde. Exemplo: algo pode ser “maior ou igual” e “diferente”, ou “maior e igual” e “menor ou igual” ou ainda “menor ou igual” e “diferente”;
- d) **implicação (relação subalternativa)**: indicadas pelas setas em preto. Exemplo: algo “maior” implica tanto em ser “diferente” como também em ser “maior ou igual”.

Figura 16: Relações entre operadores de comparação na Matemática.



Fonte: Proposto por [Sesmat \(1951\)](#) e adaptado por [Moretti \(2009, p. 140\)](#)

A completude verificada nas relações de oposição da [Figura 16](#) também é passível de ser encontrada nas oposições que ocorrem nos conceitos jurídicos fundamentais de Hohfeld? Que posições são necessárias para se propor hexágonos de normas de conduta e de competência, baseando-se nos conceitos originais de Hohfeld? As respostas a essas perguntas são apresentadas no próximo capítulo.

Parte III

Resultados

## 5 Completando os Conceitos Jurídicos

### Fundamentais de Hohfeld

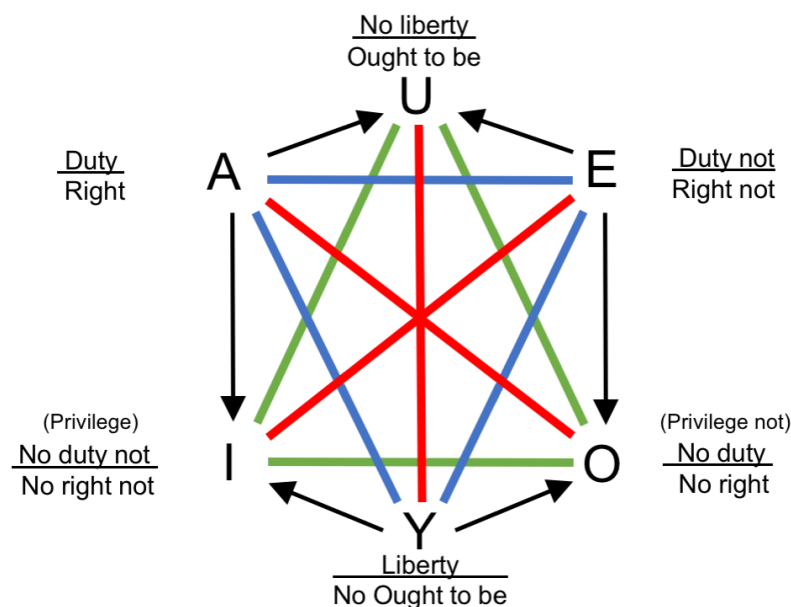
A última seção do capítulo anterior apresentou um didático exemplo (Figura 16), no qual as relações entre operadores de comparação na matemática foram representadas em um único diagrama de forma completa. Este capítulo pretende trazer aos conceitos de Hohfeld similar completude. Para isso, faz-se necessário identificar os conceitos que complementam os Quadrados das Oposições de Hohfeld para transformá-los em Hexágonos, ou, de outra perspectiva, devemos identificar as novas posições jurídicas para as normas de conduta e de competência.

#### 5.1 Hexágono das Normas de Conduta

Para as normas de conduta, os conceitos *Liberty* e *Ought to be*, juntamente com os respectivos opostos *No Liberty* e *No Ought to be*, parecem ser os mais adequados no preenchimento da mencionada lacuna das posições intersubjetivas. A Figura 17 apresenta a conformação proposta para o Hexágono dos Conceitos Fundamentais das Normas de Conduta.

Sumner (1987), Robinson, Coval e Smith (1983), Tucak (2012), d'Almeida (2016), entre vários outros, influenciados principalmente por Williams (1956), passaram a utilizar o termo *Liberty* para nomear a posição denominada originalmente por *Privilege*. Na realidade, o próprio Hohfeld igualou “Liberdade” a “Privilégio”, afirmando que uma “liberdade, considerada como uma relação jurídica [...] tem de significar, para ter algum conteúdo definido, precisamente a mesma coisa do que privilégio” (HOHFELD, 2008, p. 41). A solução proposta neste artigo mostra que essa substituição não é adequada pois ela considera apenas uma das facetas do conceito *Liberty*. Alexy (2008, p. 222,230) denomina como “liberdade positiva” a liberdade cujo objeto é uma única ação. A existência dessa liberdade, correspondente à posição *Privilege not* na Figura 17, implica, no polo oposto,

Figura 17: Hexágono dos Conceitos de Fundamentais de Hohfeld - normas de conduta.



Fonte: Elaborada pelo autor

apenas a posição *No-right*. Por sua vez, a “liberdade negativa”<sup>69</sup>, caracterizada por Alexy como a “liberdade jurídica”, tem, obrigatoriamente, como objeto<sup>70</sup>, uma alternativa de ação, como no caso da “liberdade de expressão de opinião”, que pode ser expressa como: “É (juridicamente) permitido que *a* expresse sua opinião, e é (juridicamente) permitido que *a* deixe de expressar sua opinião”. Do ponto de vista relacional, a posição de “Liberdade” de *a* gera duas implicações para *b* (ver Figura 17):

- a) um “*no right*” de exigir de *a* a realização da ação objeto da liberdade; e
- b) um “*no right not*” de obstaculizar *a* na realização da ação objeto da liberdade.

Ainda de acordo com Alexy (2008, p. 223), “uma liberdade negativa em sentido estrito deriva da relação triádica de liberdade quando o objeto da liberdade são alternativas de ação e o obstáculo à liberdade são ações de terceiros”.

Essa caracterização do conceito *Liberty*, como sendo mais amplo que um simples *Privilege*, pode ser percebida em vários outros autores, tais como:

<sup>69</sup> Alexy (2008, p. 222) alerta que esses conceitos não coincidem com seu uso na linguagem corrente.

<sup>70</sup> A qualificação do objeto da liberdade pode ser derivada de “normas permissivas expressas”, comuns em matéria constitucional, as quais desempenham importante papel balizador do “dever ser” para a normatização infraconstitucional (ALEXY, 2008, p. 230).



- a) **Fiorito e Vatiero (2011, p. 13)**: “as pessoas têm liberdades e as liberdades não são elas mesmas privilégios: a liberdade de fazer isso ou aquilo inclui privilégios de fazê-lo e requer a não interferência em fazê-lo.”<sup>71</sup> (tradução nossa);
- b) **O’Reilly (1995, p. 290)**: “Há uma característica importante tanto do modelo de Sumner quanto da análise de Hohfeld que não deve ser omitida nesta conjuntura: ter a liberdade para  $\phi$  não implica ter a liberdade de não  $\phi$ . Uma total liberdade para  $\phi$  é composta de duas meias liberdades, a liberdade para  $\phi$  e a liberdade para não  $\phi$ ”<sup>72</sup> (tradução nossa);
- c) **Rosdorff (1973)**: “A pessoa investida em um privilégio e um não privilégio tem uma liberdade de escolha entre fazer e não fazer”<sup>73</sup> (tradução nossa).

Um dos primeiros críticos de Hohfeld, Albert Kocourek, já defendia a conformação aqui proposta para o conceito “*Liberty*”, conforme relatado por **Goble (1922, p. 49)**: “[...] se o professor Kocourek for corretamente entendido, seu termo “liberdade” é analisável em dois privilégios - um privilégio para fazer o ato e um privilégio para não fazer o ato<sup>74</sup>”. E complementa: “[...] em sua discussão deste ponto, insiste em substituir para cada um desses privilégios pelo termo ‘liberdade’ e depois mostrar que cada um não é uma liberdade porque não há liberdade ou escolha de ação<sup>75</sup>”.

A solução aqui proposta também está alinhada às definições formais de Liberdade (LG) e Não-Liberdade ( $\neg$ LG) elaboradas por Robert **Alexy (2008, p. 227-8)** com o auxílio dos operadores deônticos de permissão (P) e obrigatoriedade (O), conforme a seguir:

<sup>71</sup> Do original: “*people have liberties, and liberties are not themselves privileges: the liberty to do this or that includes privileges of doing it, and claims to non interference with doing it.*”

<sup>72</sup> Do original: “*There is an important feature of both Sumner’s model and Hohfeld’s analysis that should not be passed over at this juncture: having the liberty to  $\phi$  does not entail having the liberty not to  $\phi$ . A full liberty to  $\phi$  is composed of two half-liberties, the liberty to  $\phi$  and the liberty not to  $\phi$* ”

<sup>73</sup> Do original: “*The person in whom both a privilege and a privilege-not are invested has a freedom of choice between doing and not doing*”

<sup>74</sup> Do original: “*... if Professor Kocourek is correctly understood, his term “liberty” is analyzable into two privileges - a privilege to do the act, and a privilege to not do the act.*”

<sup>75</sup> Do original: “*...in his discussion of this point, insists on substituting for each of these privileges the term “liberty” and then showing that each is not a liberty because there is no freedom or choice of action.*”

a)  $LG =_{\text{def}} PG \wedge P\neg G$ .

Como a posição *Liberty* implica duas outras posições no agente que a possui (ver Figura 17: *Privilege* e *Privilege not*) e, por correlação, em duas posições no outro polo da relação (*No-right-not* e *No-right*), a definição utiliza a conjunção (operador lógico  $E: \wedge$ ).

b)  $\neg LG =_{\text{def}} OG \vee O\neg G$ .

Como a posição *No-Liberty* pode ser implicada por duas posições (*Duty* e *Duty-not*) de um dos agentes, a definição utiliza a disjunção (operador lógico  $OU: \vee$ ).

Alexy (2008, p. 228) explica o conceito de não-Liberdade da seguinte forma:

“um sujeito de direito *a* não é juridicamente livre, no que diz respeito a uma determinada ação, se a abstenção ( $O\neg G$ ) ou a realização dessa ação lhe é juridicamente obrigatória”. Vejamos um exemplo para cada caso. A existência de um credor, ocupante da posição *Right*, implica, ao devedor, uma posição de *No-Liberty*, isto é, o devedor é obrigado a realizar uma determinada ação (realizar o pagamento). Já no caso da abstenção de uma ação, a existência de um sujeito que ocupa a posição *Privilege Not*, implicada logicamente pela posição *Duty Not*, tal como um investigado que tem o *privilégio de não* gerar provas contra si, corresponde à existência de um sujeito que deve se abster de realizar determinada ação, isto é, impelir o investigado a criar provas contra si.

O Hexágono das normas de conduta de Hohfeld (Figura 17), ao apresentar a oposição entre “*Liberty*” e “*Ought to be*” nas posições diametralmente opostas Y e U respectivamente, serve de ilustração para a seguinte constatação de Alexy (2008, p. 229): “Do ponto de vista lógico, liberdades não-protegidas nada mais são que uma determinada combinação de negações do dever-ser”. E complementa: “Não se toma, com isso, partido na disputa sobre se, em ordenamentos normativos, o conceito primário é a liberdade, a qual é restringida pelo dever-ser, ou se o conceito primário é o dever-ser, o qual cria a liberdade por meio de não-deveres e não-proibições”.

## 5.2 Hexágono das Normas Constitutivas

A expressão “normas de competência”, comumente usada em conjunto com “normas de conduta”, não expressa de forma acurada o conjunto dos conceitos jurídicos fundamentais desta seção, mas apenas parte desse conjunto. Por isso, nós propomos a utilização da expressão “normas constitutivas”, que denota de forma mais precisa o conjunto de conceitos que será apresentado.

Diferentemente das “normas de conduta”, para as quais Alexy e Fitch desenvolveram o esquema duplo das posições com apoio dos operadores deônticos, não encontramos desenvolvimento similar para as posições relacionadas às normas constitutivas. Por esse motivo, esta seção apresenta esse esquema duplo antes de apresentar a conformação proposta na forma do hexágono.

Não obstante alguns doutrinadores distinguirem os conceitos de *Power* e *Competence*, é comum encontrarmos o uso intercambiável desses termos ou a preferência por um deles, de acordo com a tradição jurídica de origem do autor (HAGE, 2015, p. 1). Na “Teoria dos Direitos Fundamentais”, Robert Alexy (2008, p. 235) não utilizou a terminologia proposta por Hohfeld, preferindo adotar os seguintes termos: “competência”, “não-competência”, “sujeição” e “não-sujeição”. Esse autor alemão considerou inadequados os termos “poder” e “poder jurídico” por apontarem para “algo fático”. Além disso, adotou o termo “não-sujeição” no lugar de “imunidade”. Lars Lindahl (1977, p. 194) informa que o termo *Power* é preferido pelos autores anglo-saxões (Betham, Hohfeld, Hart e outros), enquanto autores escandinavos, como von Wright e Alf Ross, preferem o termo *Competence*. Adotaremos o termo “Competence” para nomear o vértice A. Contudo, usaremos os termos “poder” e “competência” de forma intercambiável no texto, mantendo dessa forma o alinhamento com a doutrina corrente.

Robert Alexy (2008, p. 236) considera que um elemento comum em todos os casos que envolvem o exercício de uma competência “é o fato de que, por meio de determinadas ações do titular ou dos titulares da competência, uma situação jurídica é alterada”. O mesmo autor considera que um problema central do conceito de competência é saber como diferenciar as ações que são o exercício de uma competência das demais ações que, ainda que alterem posições jurídicas, não sejam consideradas como exercício de

uma competência. A resposta é: “ações que constituem o exercício de uma competência são ações institucionais” (ALEXY, 2008, p. 239). Essas ações institucionais pressupõem a existência de regras que lhe são constitutivas<sup>76</sup>. Exemplo de uma ação que altere as posições jurídicas mas que não pode ser considerada como um exercício de uma competência, nos é apresentado por Alexy (2008, p. 238) no tocante à prática de um delito:

Quando *a* realiza um ato delituoso contra *b*, tanto a posição de *a* quanto a de *b* são modificadas. A partir desse momento, *a* está obrigado, em face de *b*, a compensá-lo pelos danos, e *b* tem, também a partir daquele momento, um direito correspondente contra *a*. No entanto, a realização do ato delituoso não é considerada como um exercício de uma competência.

Searle (2009, p. 152) afirma que a habilidade de criar uma realidade institucional está na capacidade representativa da linguagem: governos, propriedades privadas, casamentos, dinheiro e universidades são exemplos de instituições criadas pelo uso declarativo da linguagem.

A característica fundamental do exercício da competência indicada por Alexy também pode ser encontrada em definições do conceito de poder ou competência em outros autores. Para Torben Spaak (2009, p. 81), a competência jurídica é uma “capacidade hipotética” para mudar a posição jurídica, não podendo ser confundida com os conceitos de “permissão” ou “capacidade prática”:

Uma pessoa *p* tem a competência em relação a uma posição jurídica *PJ*, se, e somente se, existe um ato de competência *a* de tal modo que o seu efeito legal depende de ter sido realizado com uma intenção (real ou imputada) de provocar o efeito legal relevante, e uma situação *S*, tal que se a pessoa *p* na situação *S* realiza o ato *a*, e assim o faz na forma correta, *p* vai, através de *a*, alterar a posição jurídica *PJ*.<sup>77</sup> (*tradução nossa*)

Na mesma direção, Lindahl e Reidhav (2017, p. 30) definem o poder de uma pessoa física em termos das consequências jurídicas da seguinte forma:

Definição. (Def I) Seja *X* uma pessoa física, *B* um comportamento específico e *C* um resultado jurídico. Dizemos que, em uma situação *S*, *X* tem o poder imediato de atingir o resultado *C* ao fazer *B*, se *B* é tal que na situação *S*:

<sup>76</sup> Os termos “regras constitutivas” (normas de competência) e “regras regulativas” (normas de conduta) são provenientes da “Teoria dos Atos de Fala” do filósofo analítico John Searle (1969), cuja evolução é conhecida como “Teoria Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais” (SEARLE, 1995; SEARLE, 2009).

<sup>77</sup> Do original: *A person, p, has the competence in regard to a legal position, LP, if, and only if, there is a C-act, a, such that it depends for its legal effect on having been performed with an (actual or imputed) intent to bring about the relevant legal effect, and a situation, S, such that if p in S performs a, and thus goes about it in the right way, p will, through a, change LP.*

- (D I.1) O comportamento B de X é um fundamento legal para o resultado jurídico C;
- (D I.2) O comportamento B de X manifesta a intenção de X de atingir o resultado C por meio de B, e
- (D I.3) O comportamento B de X não manifestando que X pretende alcançar o resultado jurídico C por B é um fundamento legal para C não seguir de B.<sup>78</sup>

A consequência do não cumprimento das condições necessárias para o exercício do ato de competência faz com que o ato seja inválido ou nulo. Por exemplo, na maioria dos sistemas jurídicos, legislar sobre um assunto fora da competência do órgão legislativo não é um ato proibido, mas sim um ato nulo.

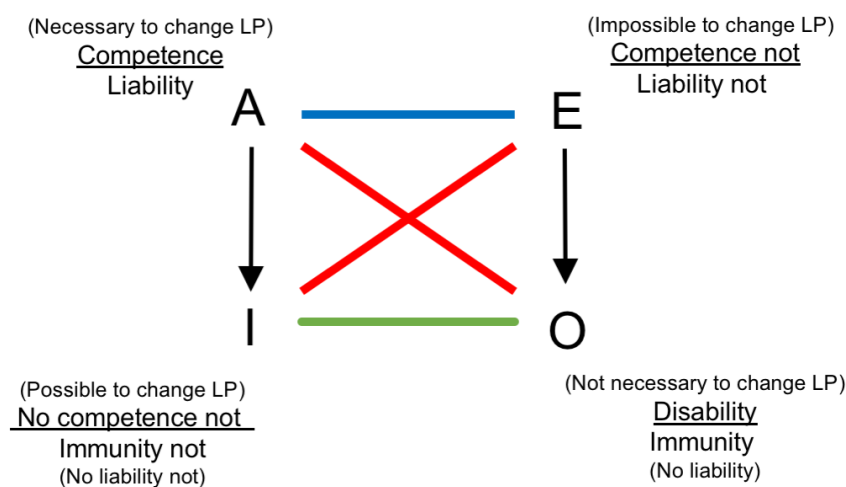
O efeito jurídico necessário de uma competência legal exercida intencionalmente atua em uma determinada situação, e a conseqüente possibilidade de mudar a posição jurídica induz a aplicação das modalidades aléticas para construir o esquema duplo de normas constitutivas. O primeiro autor que propôs a aplicação das modalidades aléticas à posição *Power* foi Alan Ross [Anderson \(1962, p. 47\)](#). A mesma abordagem também foi sugerida por [Lindahl \(1977, p. 207\)](#) e reconhecida por L. W. [Sumner \(1987, p. 28\)](#).

Em nosso esquema, consideramos não apenas a possibilidade de mudar a posição jurídica, mas também a impossibilidade de alterá-la. A imunidade jurídica é o conceito contraditório à competência jurídica. É impossível mudar a posição jurídica de um agente que possui imunidade a um tipo específico de ato de competência, como no caso de imunidade diplomática em relação às leis de alguns países anfitriões. A posição correlata da imunidade é a incapacidade (*disability*). As demais posições do esquema duplo das normas constitutivas seguem a mesma lógica de formação do quadrado de oposição, como nas normas de conduta, conforme a [Figura 18](#).

A partir do quadrado de oposições das normas constitutivas, derivamos os vértices necessários ao hexágono das normas constitutivas pela conjunção dos vértices I e O na posição Y, e pela disjunção dos vértices A e E na posição U. Devido à falta de alguns

<sup>78</sup> Do original: *Definition. (Def I) Let X be a physical person, B a specific behaviour, and C a legal result. We say that, in a situation S, X has the immediate power to achieve C by doing B, if B is such that in situation S: (D I.1) X's behaviour B is a legal ground for the legal result C, (D I.2) X's behaviour B manifests that X intends to achieve legal result C by B, and (D I.3) X's behaviour B not manifesting that X intends to achieve legal result C by B is a legal ground for C not to follow from B.*

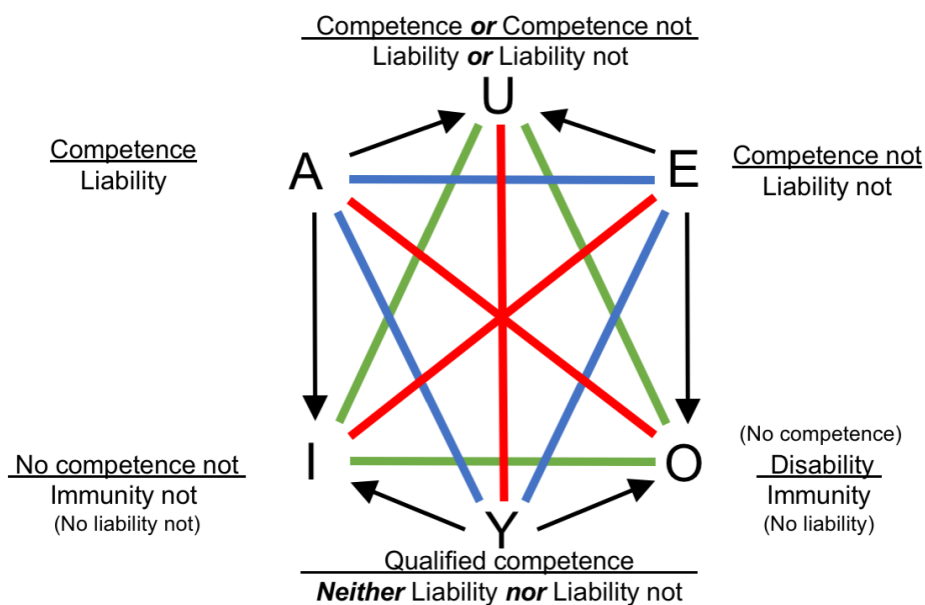
Figura 18: Quadrado de Oposições das Normas Constitutivas



Fonte: Elaborada pelo autor

termos que denotem os significados dessas posições, compusemos o hexágono através da disjunção ou conjunção dos rótulos dos vértices correspondentes, conforme a Figura 19.

Figura 19: Hexágono dos Conceitos de Fundamentais de Hohfeld - normas constitutivas.



Fonte: Elaborada pelo autor

A diferença entre “competência” e “competência qualificada” é a existência de imunidades declaradas contra o tipo de ato de competência. Nesse caso, uma tentativa específica de exercer um ato de competência qualificada pode não ser bem-sucedida, caso

o outro agente tenha imunidade em relação a esse tipo de ato. Como, na maioria das vezes, as regras de competência e imunidade são expressas de forma genérica e independente, é impossível saber antecipadamente, para uma determinada situação factual, se existem imunidades contra um determinado ato de competência. Assim, em uma situação de fato específica, os efeitos legais podem ser criados por um fato institucional derivado de uma competência (vértice A) ou podem ainda ser derivados de uma competência qualificada (vértice Y), caso o outro agente não tenha imunidade. A cobrança de impostos é um exemplo de competência qualificada, pois algumas entidades, como as embaixadas e as pessoas jurídicas de direito público, podem ter imunidade a certos impostos.

A competência pode se tornar competência qualificada caso sejam declaradas imunidades contra esse tipo de ato de competência para uma parte dos agentes alvo. Por outro lado, uma competência qualificada pode também se tornar uma competência (*tout court*) caso as imunidades existentes sejam revogadas.

As normas que restringem uma “norma positiva de competência” são denominadas por Alexy (2008, p. 247-8) como “normas negativas de competência”, por introduzirem cláusulas de exceção às primeiras. Em alguns casos, um agente *a* pode possuir *Competence* em face de *b* mas não em face de *c*, por esse último fazer parte dos agentes incluídos na “norma negativa de competência”. Entretanto, é importante ressaltar que a “norma negativa de competência” não se confunde com as normas que conferem *Immunity*.

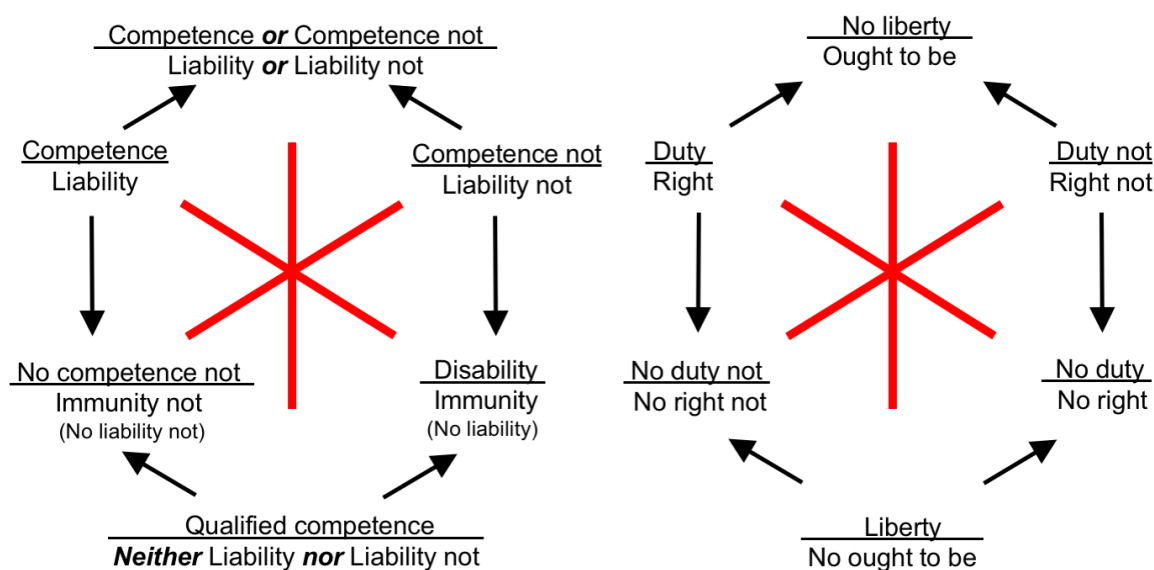
### 5.3 Hexágonos dos Conceitos Jurídicos Fundamentais

Esta seção apresenta os hexágonos propostos em uma única figura e compara alguns dos seus aspectos.

Como vimos, as normas constitutivas estabelecem as relações jurídicas que são reguladas por normas de conduta, de modo que as normas constitutivas precedem as normas de conduta no tempo. Como tal, desenhamos o hexágono das normas constitutivas antes do hexágono das normas de conduta na Figura 20, revertendo a colocação original proposta por Hohfeld (Figura 6). Além disso, para criar um diagrama mais limpo, excluímos desta figura as relações contrárias e subcontrárias e incluímos apenas um rótulo, refletindo

apenas uma das leituras possíveis para cada posição. Destacamos que nosso objetivo aqui é mais de clarificação conceitual do que de sistematização terminológica. Assim, seguindo o lema de que “o importante não são as palavras, mas as ideias que elas representam”<sup>79</sup>(DIAS, 1976, p. 270), defendemos que debates terminológicos possam ser acomodados quando (e somente quando) esses conceitos e suas relações forem suficientemente esclarecidos.

Figura 20: Hexágonos dos Conceitos Jurídicos Fundamentais de Hohfeld



Fonte: Elaborada pelo autor

Enquanto o hexágono das normas de conduta apresenta as posições dos agentes envolvidos em uma relação jurídica já estabelecida, o hexágono das normas constitutivas apresenta as posições dos agentes de acordo com os efeitos legais dos atos que poderiam criar, modificar ou extinguir (outras) relações jurídicas. O núcleo do primeiro é fazer (ou não fazer) com consequências causais, e o núcleo deste último é trazer efeitos legais (ou não) com fundamento constitutivo. A distinção entre formas causais e constitutivas de ações é explicada por Searle (2009, p. 51) nos seguintes termos:

As ações humanas também têm algumas características muito especiais, derivadas do fato de que tipicamente eu não apenas faço uma ação simples como levantar meu braço, mas eu faço algo por meio de ou fazendo outra coisa. [...] Então, por exemplo, eu disparo a arma por meio de puxar o gatilho e voto na reunião do comitê levantando o braço. Puxar o gatilho faz com que a arma atire, mas levantar meu braço não faz com que a votação aconteça; apenas constitui o voto. Chamo esses dois tipos de

<sup>79</sup> Do original: *What is important is not the words, but the ideas which they represent.*



estrutura interna de ação de relação por via causal e de relação por via constitutiva.<sup>80</sup> (tradução nossa)

É importante notar que o ato constitutivo é manifestado por algum ato causal, como dizer: “Eu vos declaro marido e mulher”, ou pela aposição de uma assinatura em um papel em uma dada situação, como nessa explicação (WAHLBERG, 2018, p. 14):

Considere, por exemplo, um órgão governamental nacional com a competência (o poder putativo) de estabelecer tratados internacionais. Ao assinar um determinado documento, o órgão governamental não causa o estabelecimento do tratado internacional relevante. Pelo contrário, o ato, no contexto relevante (juntamente com outros atos, como a assinatura do documento por outras partes apropriadamente autorizadas), é ou constitui o estabelecimento do tratado. É claro que o processo real de escrita é (em algum nível) um processo físico causal; mas esse processo (ou melhor, o estágio final dele), que mais ou menos quem pode escrever, pode reproduzir, não causalmente constitui o estabelecimento do tratado no contexto em questão.<sup>81</sup> (tradução nossa)

A norma que prescreve uma sanção no caso de violação de normas de conduta é, em essência, constitutiva, como no caso de uma multa por conduta da parte que viole uma cláusula contratual ou a penalidade criada para uma pessoa que tenha cometido um crime. A multa é criada de acordo com as cláusulas contratuais, e a penalidade precisa ser declarada pela autoridade competente.

## 5.4 Das relações jurídicas fundamentais às instituições jurídicas

Uma das principais vantagens da plataforma hohfeldiana, segundo Schlag (2015, p. 217), é a capacidade de análise dos conceitos jurídicos mais complexos, tais

<sup>80</sup> Do original: *Human actions also have some very special features deriving from the fact that typically I do not just perform a simple action like raising my arm, but I do something by way of or by means of doing something else. [...] So, for example, I fire the gun by mean of pulling the trigger and I vote in the committee meeting by way of raising my arm. Pulling the trigger causes the gun to fire, but raising my arm does not cause the vote to take place; it just constitutes voting. I call these two types of inner structure of action the casual [sic] by-mean-of relation and the constitutive by-way-of relation.*

<sup>81</sup> Do original: *Consider, for example, a national governmental body with the ability (the putative power) to establish international treaties. By signing a certain document, the governmental body does not cause the establishment of the relevant international treaty. Rather, the act, in the relevant context (along with other acts such as the signing of the document by other appropriately authorized parties), is or constitutes the establishment of the treaty. Of course, the actual writing process is (at some level) a physical, causal process; but this process (or rather the end stage of it), which more or less anyone who can write can reproduce, non-casually [sic] constitutes the establishment of the treaty in the context in question.*

como contrato e propriedade, em termos de conceitos jurídicos fundamentais. Por exemplo, o conceito “propriedade” pode ser fatorado num determinado sistema jurídico<sup>82</sup> em conceitos mais básicos, tais como o “direito” de não invasão por parte de outras pessoas, o “poder” de alienar a propriedade, a “imunidade” de não ser desapropriado sem o devido processo legal, todos eles acompanhados dos respectivos conceitos jurídicos fundamentais correlativos. A corrente neoinstitucionalista do Direito denomina esses conceitos jurídicos complexos de “instituições jurídicas”. Sgarbi (2013a, p. 210), ao discorrer sobre situações jurídico-subjetivas complexas, compostas de situações elementares de “pares hohfeldianos”, também reconhece que o quadro de Hohfeld “é passível de composições, por assim dizer, ‘moleculares’, e não apenas ‘atômicas’, como a primeira vista parece ser a intuição de seus empreendimentos”.

A Teoria Institucional do Direito oferece um arcabouço para análise das instituições jurídicas, utilizando uma classificação de regras que se harmoniza com a segmentação, aqui apresentada, das regras em normas de conduta e em constitutivas.

MacCormick (1986, p. 53) define “instituição jurídica” como “conceito jurídico regulado por conjuntos de regras institutivas, consequenciais e terminativas”. As instâncias desse conceito existem num período de tempo, da ocorrência de um ato ou evento institutivo até a ocorrência de um fato ou evento terminativo. No contexto deste trabalho, as regras institutivas e terminativas, por alterarem as posições jurídicas dos sujeitos envolvidos, são classificadas como regras constitutivas, enquanto as regras consequenciais, podem ser tanto regras de conduta como também regras constitutivas de instituições subordinadas ao regime da instituição principal.

O fenômeno da criação de uma instância de uma instituição jurídica, por meio de um ato jurídico (caso específico de fato institucional), também é conhecido como “estatuição”, que pode ser considerado como um termo alternativo para “fato institucional”. Hespanha (2014, p. 607) acredita que a “consequência jurídica da estatuição se traduz na constituição, modificação ou extinção de uma situação jurídica, ou seja, do conjunto

---

<sup>82</sup> É importante ressaltar que quando saímos do nível dos conceitos jurídicos fundamentais e passamos ao nível dos conceitos jurídicos complexos, deixamos um território ideologicamente neutro e entramos num espaço no qual as instituições jurídicas refletem um determinado estado de coisas em um determinado tempo e local.

de deveres e direitos que um sujeito tem perante a ordem jurídica”. Interessante notar que o jurista português utilizou a expressão “deveres e direitos” para sintetizar todas as posições jurídicas do sujeito perante a ordem jurídica, servindo, assim, de exemplo como um caso da mencionada sobrecarga semântica desses termos. Entre essas posições, certamente poderíamos considerar todas as outras aqui mencionadas, tais como: “liberdade”, “imunidade” e “competência”.

## 6 Heurística para Consolidação de Normas Jurídicas

Conforme apresentado no [Capítulo 3](#) e explicado por Neil [MacCormick](#) (1986, p. 51-53), a aplicação do conceito “instituição jurídica” possibilita particionar um ordenamento em conjuntos de regras inter-relacionadas, possuindo, dessa forma, um poder sistematizador duplo: o de “dividir *corpus complexos* de material jurídico em conjunto comparativamente simples de regras inter-relacionadas” e o de “tratar *grandes corpus* de leis de uma maneira organizada e generalizada”. Nesse contexto, em uma visão mais aplicada e pragmática, podemos questionar: como utilizar esse constructo na consolidação de normas jurídicas de um determinado domínio? Como proceder para realizar a consolidação de normas, apoiando-se no conceito de instituição jurídica, na classificação institucional de Dick Ruiter e na tipologia dos conceitos jurídicos fundamentais de Wesley Newcomb Hohfeld? Como resposta a essas questões, o presente capítulo oferece uma heurística para o enfrentamento do problema de consolidação de normas regulatórias.

Como base empírica, será utilizado o processo consolidador de normas de regulamentação do Sistema Único de Saúde (SUS), realizado pelo Projeto SUSLegis, que consolidou as Portarias do Gabinete do Ministro do Ministério da Saúde referentes ao SUS, emanadas até 27 de setembro de 2017. Foram analisadas mais de 22.000 portarias, das quais 585 foram revogadas por consolidação e 146 foram revogadas com base no art. 13, § 2º, XI, da Lei Complementar nº 95/1998 ([BRASIL, 1998a](#), art. 13, § 2º, XI). Contudo, a abordagem aqui proposta é genérica, não restringindo-se à área de regulação em Saúde, podendo ser aplicada também a outros domínios, bem como às normas de hierarquia superior, como leis complementares e leis.

Este capítulo está organizado em duas seções: a primeira apresenta uma visão geral da heurística proposta; e a segunda detalha os elementos da heurística, realizando uma discussão contextual e apresentando exemplos sempre que possível.

## 6.1 Visão Geral da Heurística

Uma das estratégias mais utilizadas na resolução de problemas complexos é a aplicação do algoritmo “dividir para conquistar” (*Divide-and-conquer algorithm*). Basicamente, essa estratégia consiste em particionar, de forma incremental, problemas complexos em um conjunto de problemas mais simples, até chegar a um nível em que se consiga entender e resolver o problema delimitado. Seguindo essa linha, inicialmente, particionamos o processo de consolidação em três etapas, que foram posteriormente divididas em passos, e os passos, em procedimentos.

A contribuição principal desta tese aplica-se à Etapa de Consolidação, na qual, utilizando o constructo “instituição jurídica”, a classificação de instituições de Dick Ruitter e o arcabouço analítico conceitual de Hohfeld, transcorre o processo de consolidação de normas regulatórias propriamente dito.

As Etapas Preparatória e Final são importantes por garantirem a qualidade tanto da entrada como da saída do trabalho realizado na Etapa de Consolidação, contribuindo, assim, de forma decisiva para o seu êxito. No entanto, os procedimentos dessas etapas não estão diretamente ligados à contribuição principal desta tese. Por exemplo, ao elencarmos os tópicos excluídos pelo recorte metodológico, definimos que o processo de compilação, que permite obter os textos atualizados das normas jurídicas consolidáveis, estava fora do escopo desta pesquisa. Ainda assim, iremos ressaltar a necessidade de compilação das normas ao descrever os passos da Etapa Preparatória.

Antes de prosseguirmos, é preciso fazer uma observação sobre a terminologia empregada para identificar os enunciados de normas jurídicas neste capítulo. Ao utilizarmos os termos “norma no todo”, “divisão do texto legal” e “dispositivo” para referenciar as várias granularidades do texto normativo, estamos endereçando os seus fragmentos textuais que manifestam o conteúdo normativo, seja no seu inteiro teor, nos agrupamentos de artigos (Parte, Livro, Título, etc.), ou ainda nos dispositivos que detalham o artigo (*caput*, Parágrafo, Inciso, Alínea e Item). Mesmo conscientes de que a norma não se confunde com o seu enunciado, por concisão, utilizaremos os termos mais convenientes, de acordo com o contexto.

O objetivo geral de cada etapa é apresentado a seguir:

- a) Etapa Preparatória (subseção 6.2.1): definir o escopo de normas a serem consolidadas;
- b) Etapa de Consolidação (subseção 6.2.2): utilizando o constructo “instituição jurídica” e a tipologia de regras de Hohfeld, realizar a identificação, classificação e sistematização de cada instituição jurídica, seguida da sistematização das instituições jurídicas entre si;
- c) Etapa Final (subseção 6.2.3): verificar a consistência do resultado do processo consolidador.

Em um nível maior de detalhamento, seguindo a abordagem “dividir para conquistar”, cada etapa do processo foi desmembrada em uma quantidade variável de passos, que podem ser constituídos de procedimentos mais específicos, de acordo com a complexidade do problema, conforme a seguir.

A Etapa Preparatória busca definir o escopo de normas a serem consolidados. Para isso, são necessários os seguintes passos:

- a) determinar o alvo da consolidação;
- b) identificar as normas e os dispositivos consolidáveis a partir do texto atualizado de cada norma.

Na Etapa de Consolidação, a partir do estoque de normas consolidáveis, identificadas na etapa anterior, realiza-se a identificação, classificação e sistematização de instituições jurídicas, conforme a seguir:

- a) para cada norma ou dispositivo consolidável, identificar a instituição jurídica relacionada e, no caso de instituições jurídicas secundárias, relacionar essa instituição com a instituição jurídica principal;
- b) para cada instituição identificada:
  - classificar a instituição jurídica utilizando a taxonomia proposta por Dick Ruiter, realizando a extensão para tipos específicos do domínio, se necessário;

- analisar a natureza dos dispositivos relacionados, identificando se são normas constitutivas ou de conduta, de acordo com a taxonomia proposta neste trabalho, derivada da taxonomia de Hohfeld;
  - reorganizar os dispositivos, criando novas divisões e reposicionando-os, se necessário;
- c) para a definição da quantidade de normas de consolidação, analisar o conjunto das principais instituições jurídicas com seus respectivos tipos, bem como a quantidade de dispositivos consolidáveis, definindo-se um critério de particionamento, se necessário;
- d) para cada norma de consolidação:
- sistematizar as instituições, criando novas divisões e anexos, se necessário;
  - numerar todos os anexos e as divisões no texto consolidado, ajustando os níveis das divisões dos textos originais, se necessário;
  - renumerar todos os artigos;
  - alterar os tipos de dispositivos de artigo conforme a norma de técnica legislativa, se necessário;
  - atualizar todas as remissões textuais para os anexos, as divisões e os dispositivos renumerados nos textos;
  - incluir nota de consolidação em cada anexo, divisão ou dispositivo, com a identificação da origem do texto;
  - criar as cláusulas de vigência e de revogação por consolidação, enumerando as normas e os dispositivos consolidados;

A Etapa Final é composta de um único passo e dois procedimentos:

- a) para verificação da consistência do processo de consolidação, criar relatórios explicativos, conforme a seguir:
- para cada norma consolidadora, apresentar uma tabela, demonstrando o texto consolidado e o respectivo texto original de cada dispositivo;

- para cada norma de origem, apresentar uma tabela, demonstrando o texto original e o texto consolidado de cada dispositivo ou a informação que indique o motivo do não aproveitamento do dispositivo na consolidação.

A próxima seção detalha e exemplifica as etapas com respectivos passos e procedimentos propostos para a heurística de consolidação.

## 6.2 Detalhamento da Heurística com Exemplos

A parte final deste capítulo detalha as etapas, os passos e os procedimentos da heurística, na ordem em que foram propostos.

### 6.2.1 Etapa Preparatória

A Etapa Preparatória tem como objetivo geral definir o escopo de normas a serem consolidadas, conforme detalhamento a seguir.

#### 6.2.1.1 Determinar o alvo da consolidação

Inicialmente é necessário determinar o *alvo da consolidação*, identificando a autoridade emitente e a principal instituição jurídica ou ramo do Direito<sup>83</sup> que será objeto da consolidação. Como a norma consolidadora irá revogar por consolidação as normas vigentes, é necessário que o processo de consolidação considere o ordenamento de apenas uma autoridade emitente, que será a mesma que criará a consolidação.

No nosso exemplo, o processo de consolidação teve como escopo as portarias do Gabinete do Ministro da Saúde (autoridade emitente) referentes ao Sistema Único de Saúde (alvo da consolidação), cuja consolidação<sup>84</sup> foi publicada pela Imprensa Nacional (IN) no suplemento do Diário Oficial da União (DOU) do dia 3 de outubro de 2017.

<sup>83</sup> Um exemplo de consolidação de um ramo do Direito é a Consolidação das Leis Civis realizada de forma exemplar pelo juriconsulto do Império Augusto Teixeira de Freitas no século XIX.

<sup>84</sup> A heurística aqui proposta não descreve o processo de consolidação já realizado para o domínio do SUS, mas se apoia nele para oferecer uma versão ainda mais completa e correta do processo ideal.



### 6.2.1.2 Identificar as normas e os dispositivos consolidáveis

No segundo passo, é necessário identificar as normas e os dispositivos consolidáveis que serão objeto de análise na perspectiva das instituições jurídicas. Essa tarefa deve ser realizada pela análise do texto atualizado de cada norma jurídica da autoridade emitente, verificando a sua pertinência em relação ao alvo da consolidação. Para isso, devem ser compulsadas as publicações oficiais que veicularam os textos originais das normas da autoridade emitente e realizar a compilação<sup>85</sup> para se obter o texto atualizado. Deve-se ainda definir os critérios de seleção de normas e dispositivos, conforme explicado a seguir.

Reforçamos a importância de se obter os textos originais de cada norma a partir da sua publicação oficial, pois as bases de dados de legislação, disponíveis em portais do governo na internet, não oferecem o texto oficial e não possuem a acurácia requerida pelo processo de consolidação, conforme estudo de Lima (2011), que tratou da acurácia em bases de dados de legislação federal no Brasil, bem como formas de aprimorá-la.

O Projeto SUSLegis definiu como marco temporal para análise das publicações oficiais o dia 19 de setembro de 1990, data de assinatura da Lei 8.080/1990, que dispõe “sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências” (BRASIL, 1990). No entanto, esse marco temporal não impediu que portarias vigentes anteriores a essa data fossem consolidadas. A norma mais antiga considerada no Projeto SUSLegis foi a Portaria GM/MS nº 635/1975, que aprova “as normas e padrões sobre a fluoretação da água dos sistemas públicos de abastecimento, destinada ao consumo humano” (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 1976). A base de dados do Sistema de Informação Saúde Legis, mantida pela Biblioteca do Ministério da Saúde, e a experiência dos especialistas do domínio, que participaram do projeto direta ou indiretamente, foram importantes para identificar a ocorrência de normas anteriores ao marco temporal.

Normalmente, apenas as normas vigentes, gerais e abstratas são passíveis de consolidação. Normas gerais e abstratas que estejam em *vacatio legis* devem também

<sup>85</sup> Processo que consiste na obtenção do texto atualizado de uma norma jurídica pela aplicação das modificações declaradas em normas alteradoras.

ser consolidadas com a respectiva cláusula de vigência adaptada, no que for necessário. De forma similar, normas gerais, abstratas, transitórias e ainda não exauridas devem ser consolidadas com a devida adaptação na cláusula que determina a sua condição.

Ao analisar as Portarias do Gabinete do Ministro da Saúde em relação ao Sistema Único de Saúde (alvo da consolidação), foram *desconsideradas* as normas e dispositivos que atendiam a pelo menos um dos seguintes requisitos:

- a) normas concretas ou singulares, tais como habilitação ou credenciamento de serviços, redes ou unidades federadas, e transferências de recursos para fins específicos;
- b) portarias que veiculam regulamentos de natureza essencialmente técnica;
- c) portarias interministeriais;
- d) portarias que não sejam competência exclusiva do Ministério da Saúde;
- e) portarias que tratam da organização administrativa do Ministério da Saúde e de seus órgãos ou entidades vinculadas, as que tratam de competências específicas do Ministério da Saúde e de suas agências e as que versam sobre relações interinstitucionais do Ministério da Saúde;
- f) portarias referentes ao Mercosul;
- g) portarias de caráter temporário, tais como as que regulam repasses ou incentivos financeiros específicos e a criação de grupos de trabalho que não tenham caráter permanente;
- h) cláusulas de vigência e revogação já efetivadas;
- i) disposições transitórias já exauridas;
- j) portarias ou dispositivos não relacionados ao alvo da consolidação (SUS).

Uma norma consolidável pode conter dispositivos que não são consolidáveis, tais como disposições transitórias já exauridas ou cláusulas de vigência e de revogação já efetivadas. Esses dispositivos devem ser desconsiderados do escopo de consolidação.

No processo de identificação de normas e dispositivos, por eficiência, deve-se considerar a hierarquia da articulação das divisões do texto e dos dispositivos da norma.

Por exemplo, uma cláusula de revogação que foi expressa em um artigo estruturado em um *caput* e seis incisos não precisa ter o *caput* e cada inciso identificado como sendo cláusula de revogação. Ao identificar o artigo no todo como cláusula de revogação, considera-se, de forma implícita pela hierarquia, que tanto o *caput* como os seus respectivos incisos são não consolidáveis. O recurso de utilizar a hierarquia implícita das divisões e dos dispositivos das normas também é utilizado em outros passos, como no caso da identificação das instituições jurídicas, explicada na seção seguinte a esta.

No processo de seleção de normas consolidáveis, não há como escapar das atividades de interpretação e decisão em relação aos textos normativos. Por exemplo, a Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a) determina que se pode realizar “declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores” (art. 13, § 2º, XI), que se deve indicar os “dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal” (art. 13, § 2º, X) e que se deve suprimir dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal (art. 13, § 2º, IX). Essas atividades só podem ser realizadas por meio da interpretação e da decisão, ao se determinar o texto vigente, e, por esse motivo, o § 3º do mesmo artigo determina que as “providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundamentadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base”. Porém, como já explicamos no capítulo de metodologia, a nossa pesquisa não detalha os aspectos da Teoria da Interpretação e da Teoria da Decisão Jurídica necessários ao processo de consolidação de normas regulatórias.

Ao final da Etapa Preparatória, deve-se ter um conjunto de normas consolidáveis, que é a entrada para a Etapa de Consolidação, tratada a seguir.

### 6.2.2 Etapa de Consolidação

A Etapa de Consolidação tem como objetivo geral, utilizando o constructo “instituição jurídica” e a tipologia de regras de Hohfeld, realizar a identificação, classificação e sistematização de cada instituição jurídica (sistematização interna), realizando, em seguida, da sistematização das instituições jurídicas entre si (sistematização externa), conforme o detalhamento a seguir.

### 6.2.2.1 Identificar a instituição jurídica relacionada às normas consolidáveis

A partir do conjunto de normas e dispositivos consolidáveis, identificados na Etapa Preparatória, é necessário identificar a instituição jurídica a que pertencem, particionando, dessa forma, o conjunto de normas e disposições em instituições jurídicas.

Uma única norma pode declarar várias instituições, como, por exemplo, no caso de uma portaria que institui uma política nacional de saúde juntamente com um comitê consultivo de apoio à política. Nesse caso, deve-se relacionar a política, como *instituição jurídica principal*, ao comitê consultivo, como *instituição jurídica secundária*. As normas e dispositivos devem ser relacionados às respectivas instituições. Dessa forma, a política nacional de saúde desempenha simultaneamente o papel de instituição jurídica principal, em relação ao comitê consultivo, e de instituição jurídica secundária, em relação ao Sistema Único de Saúde.

De forma similar, uma norma autônoma pode criar uma instituição vinculada a uma outra instituição. Por exemplo, a Portaria MS/GM nº 1256/2009 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2009b) instituiu o “Comitê Nacional de Educação Popular em Saúde (CNEPS)” no contexto da “Política Nacional de Educação Popular em Saúde”. Nesse caso, deve-se relacionar a norma no todo à instituição jurídica secundária (o comitê) e criar uma relação entre essa instituição secundária e a instituição principal (a política).

A identificação da instituição jurídica é muito importante, pois, a partir dessa identificação, reduzimos a quantidade de objetos a serem posteriormente consolidados. Em vez de consolidar normas e dispositivos, consolidamos instituições jurídicas sistematizadas, interna e externamente. Como veremos, a complexidade será ainda mais reduzida pelo passo que classifica as instituições jurídicas, detalhado a seguir.

### 6.2.2.2 Classificar as instituições jurídicas e sistematizar seus dispositivos

Este é o principal passo do processo de consolidação. A importância da ferramenta de classificação como instrumento de sistematização foi apresentada na epígrafe desta tese, nos ensinamentos de Augusto Teixeira de Freitas, retirados da obra em que

o jurisconsulto do Império demonstrou a superioridade do Esboço frente ao projeto do código civil de Portugal (FREITAS, 1859). Ao aplicarmos essa ferramenta ao conjunto das instituições jurídicas, iremos obter *subconjuntos de instituições jurídicas classificados por tipo*. A ferramenta de classificação será aplicada ainda uma segunda vez neste passo, para definir a ordem dos dispositivos na sistematização interna das normas e os dispositivos de cada instituição.

A partir do conjunto de instituições identificadas no passo anterior, deve-se classificar cada instituição jurídica utilizando como ponto de partida a taxonomia oferecida por Dick Ruitter, apresentada na [subseção 3.3.2](#) (p. 68), que possui os seguintes tipos: Pessoa Jurídica, Objeto Jurídico, Qualidade Jurídica, Status Jurídico, Relação Jurídica entre Sujeitos, Configuração Jurídica e Relação Jurídica entre Sujeito e Objeto. Essa tipologia inicial pode ser detalhada com tipos específicos do domínio de consolidação. Por exemplo, no caso da consolidação das Portarias do Gabinete do Ministro da Saúde, referente ao Sistema Único de Saúde, foram identificadas instituições do tipo “Relação Jurídica entre Sujeitos” de diversas naturezas, fazendo com que esse tipo fosse especializado em tipos do domínio da área de saúde conforme a seguir: Política Nacional de Saúde, Rede de Serviço, Programa, Plano Nacional, Rede de Pesquisa, Sistema Social e Rede de Atenção. A [Figura 21](#) apresenta a taxonomia original de Dick Ruitter, com as classes originais em amarelo, bem como a extensão de classes específicas do domínio, em azul.

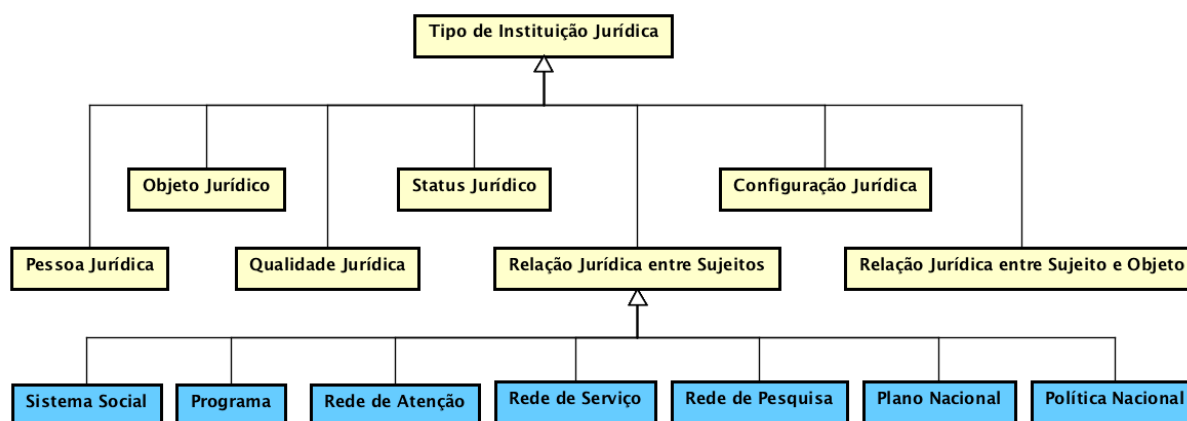
A maior parte dos tipos de instituição de um domínio alvo de consolidação é de fácil identificação. Por exemplo, o tipo “Política Nacional de Saúde” é instanciado por mais de 40 políticas no domínio do SUS, como nos casos da “Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)”<sup>86</sup> e da “Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa”<sup>87</sup>. Em alguns casos, a classificação não é tão simples, pois algumas políticas, na época em que foram instituídas, não foram denominadas como “Política Nacional...”. No entanto, tiveram

<sup>86</sup> A Portaria MS/GM nº 2436/2017 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017k), que aprovou o atual regime da “Política Nacional de Atenção Básica (PNAB)”, foi publicada no dia 22 de setembro de 2017, isto é, 5 dias antes da assinatura da Portaria de Consolidação nº 2, de 27 de setembro de 2017 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017b), que a consolidou, revogando-a formalmente.

<sup>87</sup> A “Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa” foi aprovada pela Portaria MS/GM nº 2528/2006 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2006d).

os elementos essenciais a uma política definidos<sup>88</sup>. É o caso das “Diretrizes para Vigilância, Atenção e Eliminação da Hanseníase como Problema de Saúde Pública”<sup>89</sup> e das “Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio”<sup>90</sup>, ambas consolidadas na Seção II “Das Políticas de Controle de Doenças e Enfrentamento de Agravos de Saúde” do Capítulo I “Das Políticas de Saúde” da Portaria de Consolidação nº 2/2017 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017b).

Figura 21: Extensão à Taxonomia de Instituições Jurídicas de Dick Ruiter



Fonte: Elaborada pelo autor

A maior parte das instituições do domínio do SUS são instâncias do tipo Relação Jurídica entre Sujeitos, o que engloba todas as políticas, redes, programas, sistemas e subsistemas. No entanto, identificamos a ocorrência de outros tipos de instituição jurídica, de acordo com a classificação de Dick Ruiter, conforme os exemplos a seguir: a “Bandeira do SUS”<sup>91</sup>, a “Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)”<sup>92</sup> e a “Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES)”<sup>93</sup>, exemplos de instituições do tipo Objeto Jurídico; a “Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância

<sup>88</sup> Sobre as categorias institucionais das políticas de saúde no Brasil, consultar (ALMEIDA et al., 2017).

<sup>89</sup> As “Diretrizes para Vigilância, Atenção e Eliminação da Hanseníase como Problema de Saúde Pública” foram aprovadas pela Portaria MS/GM nº 149/2016 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2016b).

<sup>90</sup> As “Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio” foram instituídas pela Portaria MS/GM nº 1876/2006 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2006c).

<sup>91</sup> A “Bandeira do SUS” foi instituída pela Portaria MS/GM nº 82/2014 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2014b).

<sup>92</sup> A “Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME)” relaciona medicamentos e insumos da Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), conforme Portaria MS/GM nº 533/2012 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2012e).

<sup>93</sup> A “Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES)” foi publicada pela Portaria MS/GM nº 841/2012 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2012f).

Nacional (ESPIN)<sup>94,95</sup>, que exemplifica a instituição do tipo Configuração Jurídica; o “Dia Nacional de Combate à Obesidade”<sup>96</sup>, o “Dia Nacional de Doação do Leite Humano”<sup>97</sup> e o “Status para manutenção em Cadastro de Potenciais Receptores de Órgãos”<sup>98</sup>, exemplos de instituições do tipo Status Jurídico; a “Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (CONITEC)”<sup>99</sup> e a “Comissão de Biossegurança em Saúde”<sup>100</sup>, exemplos de instituições do tipo Pessoa Jurídica.

As instituições dos tipos “Qualidade Jurídica” e “Relação Jurídica entre Sujeito e Objeto” são mais comuns de serem declaradas no contexto de outras instituições. Por serem vinculadas às instituições de maior importância, para fins de consolidação, são consideradas instituições secundárias que, ao serem identificadas, devem ser relacionadas à instituição principal. Por exemplo, no contexto do “Sistema Nacional de Transplantes (SNT)”, os papéis “Potencial Doador”<sup>101</sup> e “Potencial Receptor”<sup>102</sup> identificam uma

<sup>94</sup> A “Declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)” foi instituída pelo Decreto nº 7616, de 17 de novembro de 2011 (BRASIL, 2011) e regulamentado pela Portaria MS/GM nº 2952/2011 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2010b).

<sup>95</sup> É interessante observar que a Portaria MS/GM nº 1.813/2015 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017j), que declarou a ESPIN “por alteração do padrão de ocorrência de microcefalias”, foi considerada como não consolidável, por tratar-se de uma norma temporária. Essa ESPIN foi declarada encerrada pela Portaria MS/GM nº 1.682/2017 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017i). Já as normas que regulamentam as declarações das ESPINs de forma genérica, são consolidáveis.

<sup>96</sup> O “Dia Nacional de Combate à Obesidade” foi instituído pela Portaria MS/GM nº 144/1999 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2016a).

<sup>97</sup> “O Dia Nacional de Doação do Leite Humano” foi instituído pela Portaria MS/GM nº 1893/2003 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2003).

<sup>98</sup> Os status para manutenção do paciente no Cadastro Técnico Único (CTU) foram definidos pelos incisos do art. 39 da Portaria MS/GM nº 2600/2009 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2007b), com os seguintes valores: Ativo, Semi-ativo, Inativo e Removido.

<sup>99</sup> A Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no SUS (CONITEC) foi criada pela Lei nº 12.401, de 28 de abril de 2011 (BRASIL, 1998b), em substituição à Comissão de Incorporação de Tecnologias (CITEC), e o seu regimento interno foi aprovado pela Portaria MS/GM nº 2009/2012 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2012c).

<sup>100</sup> A “Comissão de Biossegurança em Saúde” foi instituída pela Portaria MS/GM nº 1683/2003 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2006b).

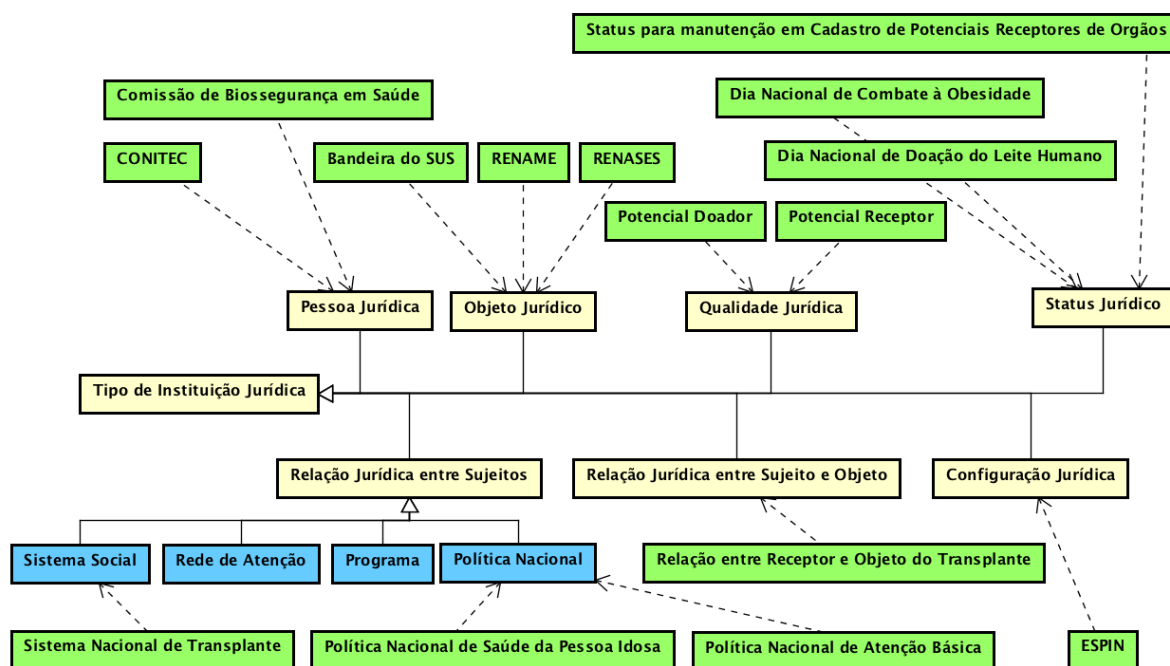
<sup>101</sup> A Portaria MS/GM nº 2600/2009 define “Potencial Doador” como sendo “o indivíduo com morte primariamente encefálica ou cardíaca, diagnosticada e declarada nos termos estabelecidos pelo Conselho Federal de Medicina (CFM), de quem se poderá retirar órgãos e os tecidos ou partes do corpo humano para transplante” (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2007b, art. 40, III).

<sup>102</sup> A Portaria MS/GM nº 2600/2009 define “Potencial Receptor” como sendo “pessoa inscrita no CTU da CNCDO, para recebimento de órgãos, tecidos, ou partes do corpo, ” (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2007b, art. 40, V).

instituição do tipo Qualidade Jurídica. Já a relação entre “Receptor”<sup>103</sup> e o objeto do transplante é um caso de instituição do tipo Relação Jurídica entre Sujeito e Objeto.

A Figura 22 apresenta, em um único diagrama, os exemplos de instâncias das instituições jurídicas mencionadas, em verde, juntamente com o tipo associado, que aparece em amarelo no caso de um tipo original da taxonomia, ou em azul no caso de um tipo específico do domínio de consolidação.

Figura 22: Exemplos de Instituições Jurídicas com respectiva classificação.



Fonte: Elaborada pelo autor

Em um nível mais detalhado, é necessário analisar os dispositivos relacionados a cada instituição para verificar a sua natureza, considerando a tipologia de posições jurídicas de Hohfeld, proposta no capítulo anterior.

Desde que não se modifique o conteúdo normativo original, o processo de consolidação permite reposicionar os artigos<sup>104</sup> e introduzir novas divisões<sup>105</sup> do texto legal base<sup>106</sup>. Dessa forma, é possível oferecer uma nova sistematização dos artigos originais,

<sup>103</sup> A Portaria MS/GM nº 2600/2009 define “Receptor” como sendo “o potencial receptor que já recebeu o transplante de órgãos, tecidos, células ou partes do corpo obtidos do doador” (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2007b, art. 40, V, ‘g’).

<sup>104</sup> Inciso II do § 2º do art. 13 da Lei Complementar nº 95 de 1998.

<sup>105</sup> A Lei Complementar nº 95 de 1998 (BRASIL, 1998a) define as seguintes divisões: Parte, Livro, Título, Capítulo, Seção e Subseção.

<sup>106</sup> Inciso I do § 2º do art. 13 da Lei Complementar nº 95 de 1998.



organizando-os em novas divisões, se necessário, e ordenando-os, em cada divisão, de acordo com os critérios apresentados a seguir.

Na sistematização de normas jurídicas, as normas constitutivas precedem as normas de conduta, pois são elas que definem a forma, as características e as condições em que a instituição jurídica é criada. Por sua vez, as normas mais gerais precedem as mais específicas, como também as normas permanentes precedem as normas transitórias. O **Quadro 3** resume as regras de precedência que devem ser observadas no momento da reorganização dos dispositivos de uma divisão do texto legal.

Quadro 3: Precedência entre Tipos de Dispositivos de Normas Jurídicas

Nível	Maior Precedência	Menor Precedência
1º	Norma Constitutiva	Norma de Conduta
2º	Norma Geral	Norma Específica
3º	Norma Permanente	Norma Transitória

Fonte: Elaborado pelo autor.

As definições jurídicas<sup>107</sup> no texto de normas, normalmente apresentadas em ordem alfabética na parte inicial do texto articulado, também têm caráter constitutivo, pois delimitam o significado pretendido dos termos utilizados no contexto das respectivas normas. Para [Hespanha \(2014, p. 607\)](#), as definições legais não são normas autônomas, mas partes que hão de completar outras normas, sendo “formas legítimas e econômicas de, por via genérica, formular hipóteses a que se quer ligar consequências normativas”, sendo, dessa forma, análogas “à declaração de variáveis, obrigatórias em certas linguagens de programação, como seção inicial do programa”. Ainda sobre esse ponto, o jurista português considera que a definição jurídica tem sentido prescritivo por conter uma intenção ou vontade normativa, devendo ser respeitada ainda que o agente a considere errada. A atividade definidora do legislador, segundo [Sgarbi \(2013a, p. 184\)](#), almeja minimizar as variações significativas do texto normativo, “tornando mais seguras as expectativas dos destinatários quanto ao que se comanda e ao que é aplicável em relação a certo universo

<sup>107</sup> Para esse conceito, [Sgarbi \(2013b, p. 187\)](#) utiliza o termo “definição legislativa”, definindo-o como: “todo enunciado que, sendo parte de um texto normativo, indica o significado de alguma expressão da linguagem jurídica, ou seja, o seu *definiendum*. O objetivo que cumpre a definição legislativa, como em toda definição, é o de reduzir ambiguidades, vagezas e esclarecer o sentido de termos a serem manejados pelos operadores do conjunto normativo.”

de casos”, oferecendo, dessa forma, “um marco de maior precisão terminológica”. Ainda segundo Sgarbi (2013a, p. 72), as “normas interpretativas” têm um papel análogo ao das definições legislativas, na medida em que as autoridades normativas “assumem a tarefa de fixar o significado dos textos normativos”.

Essas razões justificam o posicionamento topográfico das definições jurídicas e das normas interpretativas na parte inicial dos textos normativos, local reservado aos enunciados de normas constitutivas, gerais e permanentes.

De forma similar às definições jurídicas, os “princípios explícitos” também devem ocupar posição topograficamente privilegiada<sup>108</sup> dentro da divisão em que se enquadram. Sgarbi (2013a) explica que os **princípios explícitos**, conhecidos também como “disposições de princípio”, encontram-se “expressamente formulados em algum texto normativo, seja ele constitucional ou ordinário”, contrapondo-se aos “princípios implícitos”<sup>109</sup>, que são obtidos por meio “do trabalho dos intérpretes em seus processos argumentativos”. Concordamos com Sgarbi (2013a, p. 236), que alerta para o fato de que a simples utilização do *nomen iuris* de “princípio”, pelo legislador, não configura como condição suficiente e necessária para que a disposição seja recebida pelo intérprete como uma “disposição de princípio”, devendo o intérprete informar o critério assumido.

Ao sistematizar os dispositivos de uma divisão do texto, é necessário verificar se o sequenciamento dos artigos e dispositivos está na ordem correta. Por exemplo, pode ser que o artigo que expresse as competências de um determinado sujeito, tal como as competências elencadas em uma norma que criou o conselho consultivo de uma política, precise ser sucedido pelos artigos com as competências desse conselho consultivo veiculadas por outras normas para que, dessa forma, as competências do conselho consultivo fiquem reunidas em um único ponto. Outro exemplo de sistematização por proximidade do conteúdo proposicional se deu na consolidação das datas e semanas comemorativas instituídas no âmbito do SUS, conforme pode ser observado no **Quadro 4**. Note-se que, em um único artigo

<sup>108</sup> Sgarbi (2013a, p. 233), como exemplos de “princípios explícitos”, menciona os seguintes dispositivos da Constituição Federal: arts. 1º a 4º, 5º, *caput*, 37 e 170.

<sup>109</sup> Sgarbi (2013a, p. 233), como exemplos de “princípios implícitos”, menciona os seguintes: princípio da exclusiva proteção dos bens jurídicos, da intervenção mínima, da fragmentariedade, da humanidade, da adequação social, da insignificância, da preclusão, da indisponibilidade dos interesses públicos e da territorialidade da tributação.

da Portaria de Consolidação nº 2 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017b, art. 527), foram reunidos dispositivos de onze portarias distintas. No futuro, ao instituir uma nova data comemorativa no âmbito do SUS, a autoridade competente deve realizar apenas uma alteração no art. 527 da Portaria de Consolidação nº 2, incluindo um novo inciso ao *caput*.

O Quadro 5 reproduz as disposições da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a) sobre as alterações permitidas nos enunciados dos dispositivos consolidáveis, algumas já analisadas nesta seção (incisos I, II) e outras analisadas na seção anterior (incisos IX, X e XI do § 2º e § 3º). As demais disposições (incisos III a VIII), sobre alterações permitidas nos enunciados dos dispositivos consolidáveis pelo processo de consolidação, serão examinadas a seguir.

A “fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico”, permitida pelo inciso III do § 2º do art. 13 da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a), é exemplificada pela consolidação dos dispositivos das portarias que regulam a aquisição centralizada de alguns medicamentos pelo Ministério da Saúde. Identificamos dispositivos gerais e de valor normativo idêntico que eram repetidos a cada nova portaria que definia o regime de compras centralizado de um medicamento específico. O Quadro 6 apresenta uma lista de artigos consolidáveis com valor normativo idêntico, e o Quadro 7 apresenta o texto do dispositivo que fundiu todas as disposições de valor normativo idêntico. A nota de consolidação do artigo resultante da fusão relaciona todos os dispositivos de origem, conforme exemplo do Quadro 7.

A atualização das denominações de órgãos e entidades da administração pública mencionadas em normas consolidáveis é permitida pelo inciso IV do § 2º do art. 13 da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a). De forma periódica e, principalmente, nas mudanças de governo, é comum a alteração na estrutura dos ministérios, com mudança na denominação e nas competências dos órgãos ministeriais. Por conta disso, faz-se necessário um estudo para se obter a rastreabilidade dos órgãos de forma cronológica. Esse estudo da sucessão das instituições organizacionais resulta em um mapeamento entre

Quadro 4: Exemplo de sistematização por proximidade do conteúdo proposicional

<p style="text-align: center;"><b>TÍTULO X</b> <b>DAS DATAS COMEMORATIVAS E DOS PRÊMIOS DA SAÚDE</b> <b>CAPÍTULO I</b> <b>DAS DATAS COMEMORATIVAS DA SAÚDE</b></p> <p><b>Art. 527.</b> Ficam instituídas as seguintes datas comemorativas:</p> <p><b>I</b> - a “Semana Nacional de Mobilização e Luta contra a Tuberculose”, na semana de 24 de março. (Origem: PRT MS/GM 2181/2001, Art. 1º)</p> <p><b>II</b> - a “Semana da Saúde no Brasil”, de 2 a 7 de abril. (Origem: PRT MS/GM 535/2005, Art. 1º)</p> <p><b>III</b> - o “Dia Nacional de Controle da Infecção Hospitalar”, em 15 de maio, no qual, anualmente, serão apresentados indicadores que evidenciem a redução nos índices de infecção hospitalar e, sobretudo, destacadas as unidades hospitalares que tenham alcançado padrões ideais de resultados. (Origem: PRT MS/GM 666/1990, Art. 2º)</p> <p><b>IV</b> - a “Semana Mundial da Amamentação no Brasil (SMAM)”, de 1º a 7 de agosto; (Origem: PRT MS/GM 2394/2009, Art. 1º)</p> <p><b>V</b> - o “Dia Nacional de Conscientização e Divulgação da Fibrose Cística”, em 5 de setembro. (Origem: PRT MS/GM 1411/2001, Art. 1º)</p> <p><b>VI</b> - o “Dia Nacional de Doação do Leite Humano”, em 1º de outubro. (Origem: PRT MS/GM 1893/2003, Art. 1º)</p> <p><b>VII</b> - o “Dia Nacional de Combate a Obesidade”, em 11 de outubro, como o dia símbolo de luta contra a doença. (Origem: PRT MS/GM 144/1999, Art. 1º)</p> <p><b>VIII</b> - o “Dia Nacional de Luta do Paciente Reumático”, em 30 de outubro. (Origem: PRT MS/GM 1245/1997, Art. 2º)</p> <p><b>IX</b> - o “Dia Nacional de Prevenção e Combate à Surdez”, em 10 de novembro, símbolo de luta cujo propósito principal é educar, conscientizar e prevenir a população brasileira para os problemas advindos da surdez. (Origem: PRT MS/GM 1661/1997, Art. 1º)</p> <p><b>X</b> - o “Dia Nacional do Diabetes”, em 14 de novembro, como o dia símbolo de luta contra a doença. (Origem: PRT MS/GM 391/1997, Art. 2º)</p> <p><b>XI</b> - o “Dia Nacional de Mobilização contra a Dengue”, no último sábado do mês de novembro. (Origem: PRT MS/GM 1934/2003, Art. 1º)</p> <p><b>§ 1º</b> A “Semana Nacional de Mobilização e Luta contra a Tuberculose” tem por objetivo:</p> <p><b>I</b> - concentrar esforços na divulgação da doença, sua prevenção, diagnóstico e tratamento; (Origem: PRT MS/GM 2181/2001, Art. 1º, I)</p> <p><b>II</b> - mobilizar os gestores e órgãos do SUS para que, em articulação com outros segmentos dos setores público e privado, veículos de comunicação social, organizações não governamentais, grupos e movimentos da sociedade civil organizada sejam desenvolvidas atividades intensivas acerca da doença; (Origem: PRT MS/GM 2181/2001, Art. 1º, II)</p> <p><b>III</b> - sensibilizar a sociedade promovendo o seu engajamento permanente nas ações de mobilização e articulação com vistas à difusão de informações sobre a doença e a superação do estigma a ela relacionado; (Origem: PRT MS/GM 2181/2001, Art. 1º, III)</p> <p><b>IV</b> - desenvolver, junto às escolas, programas específicos de prevenção e controle da doença; (Origem: PRT MS/GM 2181/2001, Art. 1º, IV)</p> <p><b>V</b> - sensibilizar os profissionais de saúde para a difusão de informações sobre a tuberculose em suas respectivas práticas; (Origem: PRT MS/GM 2181/2001, Art. 1º, V)</p> <p><b>VI</b> - realizar eventos técnico-científicos para os profissionais de saúde relacionados à tuberculose, bem como acerca da situação da doença e do desenvolvimento das ações voltadas ao seu controle em todo o País. (Origem: PRT MS/GM 2181/2001, Art. 1º, VI)</p> <p><b>§ 2º</b> A semana de que trata o art. 527, I será aquela que inclua o dia 24 de março, com as atividades específicas desenvolvidas a partir de segunda-feira. (Origem: PRT MS/GM 2181/2001, Art. 2º)</p> <p><b>§ 3º</b> As comemorações da SMAM serão anuais e acompanharão o calendário internacional, de 1º a 7 de agosto. (Origem: PRT MS/GM 2394/2009, Art. 1º, Parágrafo Único)</p>
---

Quadro 5: Disposições da Lei Complementar nº 95/1998 sobre as alterações permitidas nos enunciados originais

<p><b>Art. 13.</b> .....</p> <p>.....</p> <p><b>§ 2º</b> Preservando-se o conteúdo normativo original dos dispositivos consolidados, poderão ser feitas as seguintes alterações nos projetos de lei de consolidação: (Parágrafo incluído pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)</p> <p><b>I</b> – introdução de novas divisões do texto legal base;</p> <p><b>II</b> – diferente colocação e numeração dos artigos consolidados;</p> <p><b>III</b> – fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico;</p> <p><b>IV</b> – atualização da denominação de órgãos e entidades da administração pública;</p> <p><b>V</b> – atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados;</p> <p><b>VI</b> – atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão;</p> <p><b>VII</b> – eliminação de ambigüidades decorrentes do mau uso do vernáculo;</p> <p><b>VIII</b> – homogeneização terminológica do texto;</p> <p><b>IX</b> – supressão de dispositivos declarados inconstitucionais pelo Supremo Tribunal Federal, observada, no que couber, a suspensão pelo Senado Federal de execução de dispositivos, na forma do art. 52, X, da Constituição Federal;</p> <p><b>X</b> – indicação de dispositivos não recepcionados pela Constituição Federal;</p> <p><b>XI</b> – declaração expressa de revogação de dispositivos implicitamente revogados por leis posteriores.</p> <p><b>§ 3º</b> As providências a que se referem os incisos IX, X e XI do § 2º deverão ser expressa e fundamentadamente justificadas, com indicação precisa das fontes de informação que lhes serviram de base.</p>
---

Fonte: (BRASIL, 1998a)

as denominações de órgãos extintos, que foram mencionados em portarias no período analisado, e a denominação do órgão sucessor.

Por exemplo, o art. 2º da Portaria GM/MS nº 2600/2009 possui a seguinte redação (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2007b, art. 2º):

**Art. 2º** As funções de órgão central do Sistema Nacional de Transplantes serão exercidas pelo Ministério da Saúde por meio da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Transplantes - CGSNT, do Departamento de Atenção Especializada - DAE, da Secretaria de Atenção à Saúde - SAS.

Apesar de não ter havido alteração na denominação da CGSNT, ocorreu mudança no nome do departamento a que a CGSNT se vincula, que passou a se denominar “Departamento de Atenção Especializada e Temática (DAET)”. Por esse motivo, o dispositivo foi consolidado

Quadro 6: Fusão de Dispositivos de valor normativo idêntico - Dispositivos Consolidáveis

[Norma] Enunciado
[PRT 1220/2009] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais - OPM do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da competência de setembro de 2009.
[PRT 3128/2010] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido no § 2º do art. 50 da Portaria nº 298/GM/MS, de 26 de novembro de 2009.
[PRT 2079/2011] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido no § 2º do art. 50 da Portaria nº 2981/GM/MS, de 26 de novembro de 2009.
[PRT 1091/2012] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido no § 2º do art. 50 da Portaria nº 2981/GM/MS, de 26 de novembro de 2009.
[PRT 1103/2012] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido no § 2º do art. 50 da Portaria nº 2.981/GM/MS, de 26 de novembro de 2009.
[PRT 2978/2013] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido nos incisos I, II e III do art. 59 da Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013.
[PRT 2979/2013] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido nos incisos I, II e III do art. 59 da Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013.
[PRT 2981/2013] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido nos incisos I, II e III do art. 59 da Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013.
[PRT 2127/2014] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido nos incisos I, II e III do art. 59 da Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013.
[PRT 410/2015] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido nos incisos I, II e III do art. 59 da Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013.
[PRT 1330/2015] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido nos incisos I, II e III do art. 59 da Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013.
[PRT 1398/2017] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido nos incisos I, II e III do art. 59 da Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013.
[PRT 1399/2017] Art. 4º O valor de ressarcimento dos medicamentos, de que trata esta Portaria, na Tabela de Procedimentos, Medicamentos, Órteses, Próteses e Materiais Especiais do Sistema Único de Saúde, corresponderá a zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido nos incisos I, II e III do art. 59 da Portaria nº 1.554/GM/MS, de 30 de julho de 2013.

Fonte: (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2009a; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2006e; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2011b; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2012a; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2012b; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2013b; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2013c; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2013d; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2014a; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2015b; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2015a; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017g; BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017h)

Quadro 7: Fusão de dispositivos de valor normativo idêntico - Dispositivo Consolidado

[Norma] Enunciado
[PRTC nº 6] <b>Art. 556.</b> O valor de ressarcimento dos medicamentos adquiridos por meio de processo centralizado pelo Ministério da Saúde, na OPM, corresponderá à zero, a partir da primeira distribuição pelo Ministério da Saúde, conforme o estabelecido no art. 101, incisos I, II e III do Anexo XXVIII da Portaria de Consolidação nº 2. (Origem: PRT MS/GM 1220/2009, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 3128/2010, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 2079/2011, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 1091/2012, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 1103/2012, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 2978/2013, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 2979/2013, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 2981/2013, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 2127/2014, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 410/2015, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 1330/2015, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 1398/2017, Art. 4º) (Origem: PRT MS/GM 1399/2017, Art. 4º)

Fonte: (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017f, art. 556)

com a seguinte redação (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017d, Anexo I, art. 2º):

**Art. 2º** As funções de órgão central do Sistema Nacional de Transplantes serão exercidas pelo Ministério da Saúde por meio da Coordenação-Geral do Sistema Nacional de Transplantes (CGSNT), do *Departamento de Atenção Especializada e Temática (DAET)*, da Secretaria de Atenção à Saúde (SAS). (Origem: PRT MS/GM 2600/2009, Art. 2º)

O inciso V do § 2º do art. 13 da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a) permite a “atualização de termos antiquados e modos de escrita ultrapassados”. Além da atualização ortográfica, o processo consolidador das normas do SUS substituiu termos não mais utilizados.

Um exemplo da atualização de termos antiquados é do art. 1º da Portaria GM/MS nº 1060/2002, que possui a seguinte redação:

**Art. 1º** Aprovar, na forma do Anexo desta Portaria, a Política Nacional de Saúde da *Pessoa Portadora de Deficiência*. (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2002, art. 1º, grifo nosso)

A partir da incorporação à Constituição Federal de 1988 de todo o conteúdo da “Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência”, por meio do Decreto Legislativo nº 186/2008 (BRASIL, 2008) e do Decreto nº 6.949/2009 (BRASIL, 2009), estabeleceu-se uma nova terminologia que passou a ser adotada em textos normativos. Por esse motivo, todas as referências ao termo “pessoa portadora de deficiência” foram

substituídas pelo termo “pessoa com deficiência”<sup>110</sup>. Dessa forma, a própria política recebeu uma nova denominação, por ocasião do processo consolidador, e o artigo mencionado foi consolidado com a seguinte redação:

**Art. 1º** Fica instituída a Política Nacional de Saúde da *Pessoa com Deficiência*, na forma do Anexo 1 do Anexo XIII. (Origem: PRT MS/GM 1060/2002, Art. 1º) (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017b, Anexo XIII, art. 1º, grifo nosso)

O inciso VI do § 2º art. 13 da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a) permite a “atualização do valor de penas pecuniárias, com base em indexação padrão”. Essa possibilidade não se aplica ao escopo do Projeto SUSLegis, por inexistirem penas pecuniárias nas normas do SUS.

Além de atualização de termos antiquados, o art. 13 da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a), no seu § 2º, inciso VII, possibilita a eliminação de ambiguidades decorrentes do mau uso do vernáculo e, no seu inciso VIII, possibilita a homogeneização terminológica do texto.

Em detalhado estudo sobre problemas de redação identificados nas portarias do Gabinete do Ministro da Saúde, [Delduque e Passos \(2018, p. 46\)](#) listam vários tipos de ocorrências, conforme a seguir:

1) falta de ementas; 2) ementas incompreensíveis; 3) uso de reduções linguísticas (siglas, acrônimos, entre outros); 4) duplicação na numeração de dispositivos; 5) descontinuidade na numeração; 6) imprecisão na identificação de parágrafo único; 7) identificação equivocada da subdivisão de dispositivos; 8) ausência de rótulos de dispositivos; 9) existência de incisos, alíneas ou itens únicos; 10) imprecisão no comando de alteração; 11) alteração de um dispositivos por duas normas diferentes; 12) imprecisão do dispositivo a ser alterado; 13) revogação de um mesmo dispositivo ou portaria por duas normas diferentes; 14) alterações indiretas; 15) imprecisões na remissão interna ou externa; 16) uso da palavra “anteriores” e similares ao invés de citar explicitamente os dispositivos; 17) remissão utilizando o nome popular da norma jurídica, sem identificação correta da data; e 18) republicação de portaria com alterações substanciais ao invés de alterar a norma.

Alguns dos mencionados problemas representaram dificuldades, seja na Etapa Preparatória, na determinação do texto vigente da norma jurídica consolidável, seja na presente Etapa de Consolidação. Sempre que possível, o processo de consolidação sanou

<sup>110</sup> A política aprovada é manifestada por um anexo textual não articulado. No texto da política, foram realizadas centenas de adequações à nova terminologia em relação ao termo mencionado.



os problemas, nos limites permitidos pela técnica legislativa de consolidação. Por exemplo, o art. 6º da Portaria GM/MS nº 2965/2011 possui a seguinte redação:

**Art. 6º** O requerimento e o Plano Operativo previstos no *artigo anterior* serão protocolizados: [...]”. (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2011c, art. 6º, *caput*, grifo nosso)

A Lei Complementar nº 95/1998, no seu art. 11, II, ‘g’, determina que, para a obtenção de precisão, deve-se “indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões ‘anterior’, ‘seguinte’ ou equivalentes;” (BRASIL, 1998a, art. 11, II, ‘g’). Por esse motivo, o processo consolidador alterou o texto do dispositivo que foi consolidado com a seguinte redação:

**Art. 1163.** O requerimento e o Plano Operativo previstos no *art. 1162* serão protocolizados: (Origem: PRT MS/GM 2965/2011, Art. 6º). (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017f, art. 1163, grifo nosso)

### 6.2.2.3 Definir quantidade de normas de consolidação

Dependendo da quantidade de instituições e dispositivos a serem consolidados, pode se tornar inviável realizar a consolidação gerando uma única norma consolidadora. Por exemplo, o processo de consolidação das normas de regulamentação do SUS identificou mais de 9.000 artigos consolidáveis. Em casos como esse, é necessário identificar um critério que consiga agrupar as instituições jurídicas em normas com uma quantidade razoável de dispositivos<sup>111</sup>. É desejável que o critério seja suficiente para agrupar as instituições em, no máximo, nove normas de consolidação, pois, de acordo com estudos da psicologia cognitiva (MILLER, 1956), essa é quantidade máxima de objetos que um ser humano médio consegue apreender na memória de trabalho.

No caso da consolidação das portarias do SUS, foram geradas seis normas de consolidação, conforme a seguir:

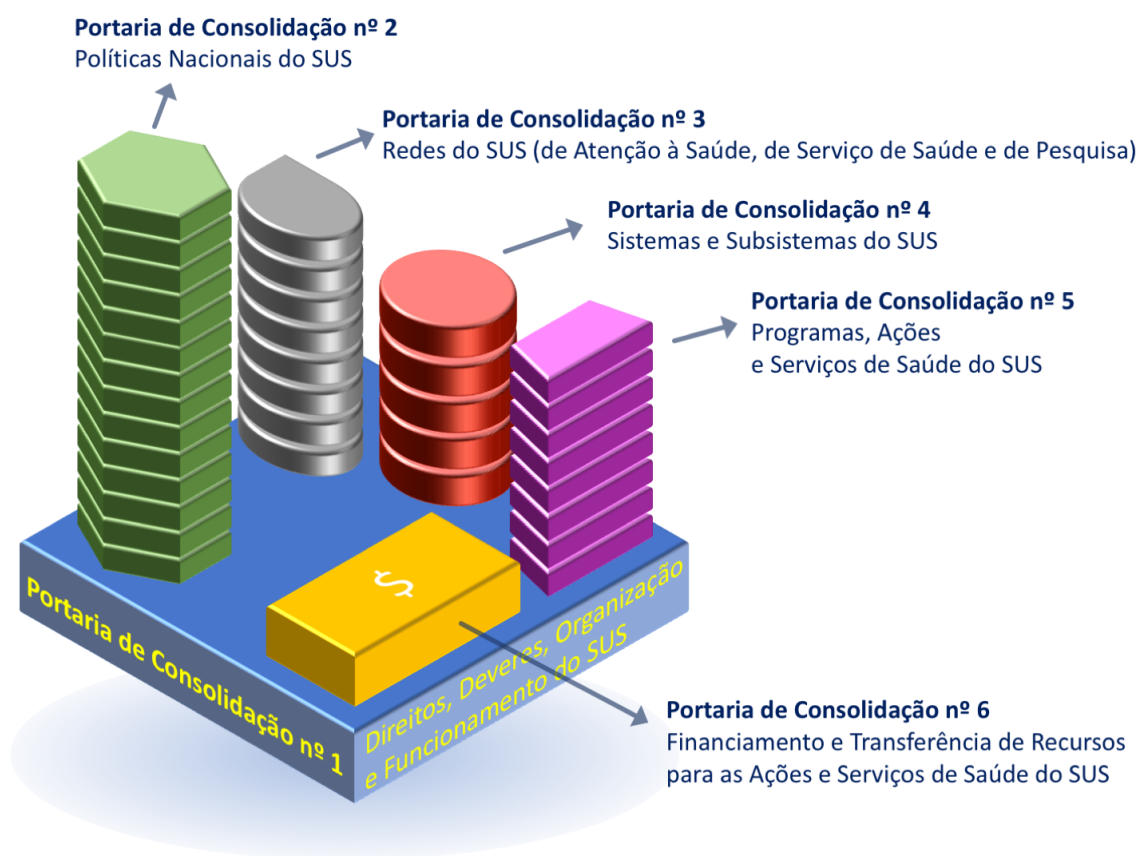
#### a) Nível Diretivo

<sup>111</sup> Sugerimos que se considere como limite a quantidade de artigos do Código Civil, que é de 2.046 artigos.

- Portaria de Consolidação nº 1 - Direitos, deveres, organização e funcionamento do SUS (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017a);
  - Portaria de Consolidação nº 2 - Políticas Nacionais do SUS (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017b);
- b) Nível Estruturante
- Portaria de Consolidação nº 3 - Redes do SUS (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017c);
  - Portaria de Consolidação nº 4 - Sistemas e Subsistemas do SUS (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017d);
- c) Nível Operacional
- Portaria de Consolidação nº 5 - Programas, Ações e Serviços de Saúde do SUS (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017e);
  - Portaria de Consolidação nº 6 - Financiamento e Transferência de Recursos para as Ações e Serviços de Saúde do SUS (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017f).

A Portaria de Consolidação nº 1 tem uma posição especial na solução de consolidação das portarias do SUS em relação às demais, por conter as normas gerais do SUS que não sejam relacionadas diretamente a uma Política (Portaria de Consolidação nº 2), a uma Rede (Portaria de Consolidação nº 3), a um Sistema ou Subsistema (Portaria de Consolidação nº 4), a um Programa, Ação ou Serviço (Portaria de Consolidação nº 5), nem à atividade de Financiamento e Transferência de Recursos para as Ações e Serviços de Saúde do SUS (Portaria de Consolidação nº 6). Nessa configuração, em oposição à Portaria de Consolidação nº 1, as Portarias de Consolidação nºs 2 a 6 são portarias com conteúdo especializado, que sistematizam as instituições de acordo com o seu respectivo tipo. A [Figura 23](#) mostra a Portaria de Consolidação nº 1 como uma base onde se organiza as demais instituições do Sistema Único de Saúde, de acordo com os tipos institucionais identificados.

Figura 23: Centralidade da Portaria de Consolidação nº 1



Fonte: Elaborada pelo autor

A [Tabela 1](#) apresenta, para cada portaria de consolidação, a quantidade de divisões (Livros, Títulos, Capítulos, Seções e Subseções), de artigos e seus dispositivos (Parágrafos, Incisos, Alíneas e Itens), de anexos articulados (An.A), de anexos não articulados (An.N), e, na última coluna, a quantidade de portarias revogadas (Rev.).

#### 6.2.2.4 Sistematizar as normas de consolidação

Após planejar o escopo de cada norma de consolidação, é necessário definir a ordem em que as instituições serão sistematizadas, configurando o que denominamos por “sistematização externa”. Nesse momento, devem ser utilizados os recursos disponíveis para sequenciar os textos, podendo-se criar novas divisões além daquelas já criadas no contexto de cada instituição, bem como criar anexos. Por exemplo, no caso da Portaria de Consolidação nº 2, que sistematizou as Políticas Nacionais do SUS, optou-se por criar, na articulação principal, um rol de artigos e incisos com remissões para os anexos que

Tabela 1: Estatísticas das Portarias de Consolidação

<b>PrtC</b>	<b>Liv.</b>	<b>Tít.</b>	<b>Cap.</b>	<b>Seç.</b>	<b>Sub.</b>	<b>Art.</b>	<b>Par.</b>	<b>Inc.</b>	<b>Alí.</b>	<b>Item</b>	<b>An.A</b>	<b>An.N</b>	<b>Rev.</b>
<b>1</b>		11	47	68	30	638	584	1076	311	71	2	35	79
<b>2</b>		10	114	63	3	899	515	2590	471	63	56	49	110
<b>3</b>	4	23	71	50	27	773	559	2138	692	111	24	77	70
<b>4</b>		3	39	43	12	416	498	1082	249	13	8	35	31
<b>5</b>		14	110	178	49	1738	1695	3511	488	27	10	169	142
<b>6</b>		11	36	125	33	1195	1076	1557	328	17	1	96	153
<b>Tot.</b>	4	72	417	527	154	5665	4927	11954	2593	302	101	461	585

Fonte: Elaborada pelo autor

veiculam cada uma das políticas nacionais de saúde, conforme exemplo do Capítulo II que trata das políticas de organização da atenção à saúde, transcrito no [Quadro 8](#).

Dessa forma, todas as políticas nacionais de saúde foram sistematizadas em uma única norma e, ao mesmo tempo, definiu-se, de forma implícita, uma estrutura adequada às mudanças futuras, ou seja, ao se criar uma nova política será necessário apenas incluir um inciso na articulação principal com remissão ao anexo que conterà a nova política e, para substituir de forma integral o regime de uma política já existente, bastará substituir o anexo correspondente.

Na composição do texto de cada portaria de consolidação, é necessário realizar adequações nos rótulos e nos textos de dispositivos, além de divisões do texto, realizando renumerações, ajustes nas remissões e adequação à técnica legislativa vigente. O [Quadro 9](#) exemplifica alguns dos tipos de ajustes que foram realizados no trabalho de consolidação das normas do SUS. Os arts. 1º e 2º da norma de origem passaram a ser identificados pelos rótulos “art. 10” e “art. 11” na norma consolidadora. As notas de consolidação, ao final de cada dispositivo ou divisão de texto (destacadas pelo sublinhado), indicam a origem do dispositivo<sup>112</sup>. Note-se ainda que a remissão no art. 11 foi atualizada

<sup>112</sup> A nota de consolidação não aparece na “Seção I”, pois trata-se de um exemplo de divisão criada pelo processo de consolidação com o objetivo de posicionar os dispositivos de uma norma autônoma, que havia instituído a “Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos” em seu devido local.

## Quadro 8: CAPÍTULO II da Portaria de Consolidação nº 2

<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b> <b>DAS POLÍTICAS DE ORGANIZAÇÃO DA ATENÇÃO À SAÚDE</b></p> <p style="text-align: center;"><b>Seção I</b> Das Políticas Gerais de Organização da Atenção à Saúde</p> <p><b>Art. 6º</b> São políticas gerais de organização da atenção à saúde:</p> <p><b>I</b> - Política Nacional de Atenção Básica (PNAB), na forma do Anexo XXII;</p> <p><b>II</b> - Política Nacional de Saúde Bucal (Brasil Sorridente), instituída por pactuação da Comissão Intergestores Tripartite (CIT), de 12 de fevereiro de 2004;</p> <p><b>III</b> - Política Nacional para os Hospitais de Pequeno Porte, na forma do Anexo XXIII;</p> <p><b>IV</b> - Política Nacional de Atenção Hospitalar (PNHOSP), na forma do Anexo XXIV;</p> <p><b>V</b> - Política Nacional de Práticas Integrativas e Complementares (PNPIC), na forma do Anexo XXV;</p> <p><b>VI</b> - Política Nacional de Regulação do Sistema Único de Saúde, na forma do Anexo XXVI;</p> <p><b>VII</b> - Política Nacional de Medicamentos (PNM), na forma do Anexo XXVII;</p> <p><b>VIII</b> - Política Nacional de Assistência Farmacêutica (PNAF), instituída pela Resolução CNS nº 338, de 6 de maio de 2004, na forma do Anexo XXVIII.</p> <p style="text-align: center;"><b>Seção II</b> Das Políticas de Atenção a Agravos Específicos</p> <p><b>Art. 7º</b> São políticas de atenção a agravos específicos:</p> <p><b>I</b> - Política de Atenção à Saúde das Pessoas com Transtornos do Espectro do Autismo no âmbito da Política Nacional de Proteção dos Direitos da Pessoa com Transtorno do Espectro Autista, instituída pela Lei nº 12.764, de 27 de dezembro de 2012, na forma do Anexo XXIX;</p> <p><b>II</b> - Política Nacional de Atenção Integral em Reprodução Humana Assistida, na forma do Anexo XXX;</p> <p><b>III</b> - Política Nacional de Atenção Cardiovascular de Alta Complexidade, na forma do Anexo XXXI;</p> <p><b>IV</b> - Política Nacional de Atenção ao Portador de Doença Neurológica, na forma do Anexo XXXII;</p> <p><b>V</b> - Política Nacional de Atenção ao Portador de Doença Renal, na forma do Anexo XXXIII;</p> <p><b>VI</b> - Política Nacional de Atenção de Alta Complexidade em Traumatologia-Ortopedia, na forma do Anexo XXXIV;</p> <p><b>VII</b> - Política Nacional de Atenção em Oftalmologia (PNAO), na forma do Anexo XXXV;</p> <p><b>VIII</b> - Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doença Falciforme e outras Hemoglobinopatias, na forma do Anexo XXXVI;</p> <p><b>IX</b> - Política Nacional de Atenção Integral em Genética Clínica, na forma do Anexo XXXVII;</p> <p><b>X</b> - Política Nacional de Atenção Integral às Pessoas com Doenças Raras, na forma do Anexo XXXVIII.</p>
---

Fonte: (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017a)

para referenciar o “art. 10” (em negrito e sublinhado), nova identificação do dispositivo na norma consolidadora, pois, originalmente, o texto remetia ao primeiro artigo. Por fim, foi realizado o ajuste de técnica legislativa, transformando as alíneas vinculadas ao parágrafo na norma de origem em incisos na norma de consolidação, que é a forma correta para especificar uma enumeração em parágrafos ou *caput* de artigo de acordo com a Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a).

Ao final da articulação de cada norma de consolidação, devem ser incluídas as cláusulas de vigência e de revogação, conforme excertos apresentados no [Quadro 10](#), extraídos da Portaria de Consolidação nº 2 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017b). Cada inciso relaciona a norma de origem revogada no todo, mas, em alguns casos, como nos incisos XCIX e CIII do art. 9º, apenas os dispositivos que foram consolidados na portaria em questão são elencados, sendo os demais dispositivos consolidáveis, por pertinência semântica, revogados por outras portarias de consolidação.

### 6.2.3 Etapa Final

A Etapa Final tem como objetivo geral verificar a consistência do resultado do processo consolidador, conforme o detalhamento a seguir.

#### 6.2.3.1 Verificar a consistência do processo de consolidação

Além das notas de consolidação, para se garantir transparência ao processo, é necessário preparar um [relatório de origem dos dispositivos consolidados](#) para cada portaria de consolidação, conforme pode ser observado nos excertos do Relatório de Origem dos Dispositivos Consolidados na Portaria de Consolidação nº 4 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2017d), apresentados no [Quadro 11](#).

Na primeira coluna, é apresentado o texto dos dispositivos da norma de consolidação, seguido da informação da norma de origem com o respectivo texto do dispositivo original. Neste quadro, é possível observar também os ajustes de técnica legislativa (transformação de alíneas em incisos), a renumeração dos dispositivos e o

## Quadro 9: Arts. 10 e 11 do Anexo I da Portaria de Consolidação nº 4

<p style="text-align: center;"><b>CAPÍTULO II</b></p> <p style="text-align: center;">DA CENTRAL NACIONAL DE TRANSPLANTES E DAS CENTRAIS DE NOTIFICAÇÃO, CAPTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS (Origem: PRT MS/GM 2600/2009, CAPÍTULO II)</p> <p style="text-align: center;"><b>Seção I</b></p> <p style="text-align: center;">Da Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos</p> <p><b>Art. 10.</b> Criar, no âmbito do Sistema Nacional de Transplantes, a Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos. (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º)</p> <p><b>§ 1º</b> A Central Nacional, ora criada, está subordinada à coordenação do órgão central do Sistema Nacional de Transplantes e é sua auxiliar no desenvolvimento das seguintes atividades e atribuições: (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º, § 1º)</p> <p><b>I</b> - gerenciamento da lista única nacional de receptores, com todas as indicações necessárias à busca, em todo o território nacional, de tecidos, órgãos e partes compatíveis com suas condições orgânicas; (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º, § 1º, a)</p> <p><b>II</b> - implantação e gerenciamento do sistema nacional de informações em transplantes - listas de espera, captação e distribuição de órgãos, realização de transplantes e seus resultados; (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º, § 1º, b)</p> <p><b>III</b> - articulação com as Centrais Estaduais/Regionais de Notificação, Captação e Distribuição de órgãos e com os demais integrantes do Sistema Nacional de Transplantes; (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º, § 1º, c)</p> <p><b>IV</b> - articulação da distribuição de órgãos entre estados, quando for o caso, fazendo-o em conformidade com a lista nacional de receptores, com as condições técnicas, de transporte e distribuição e demais critérios estabelecidos na legislação em vigor, de forma a garantir o melhor aproveitamento dos órgãos disponíveis e a equidade na sua destinação; (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º, § 1º, d)</p> <p><b>V</b> - auxílio às CNCDO na articulação dos meios que viabilizem o transporte dos órgãos captados quando se tratar de distribuição entre estados. (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º, § 1º, e)</p> <p><b>§ 2º</b> A Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos deverá funcionar, ininterruptamente, nas 24 horas do dia. (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º, § 2º)</p> <p><b>Art. 11.</b> Determinar que a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) estabeleça as normas de funcionamento e critérios técnicos a serem utilizados pela Central Nacional de que trata o <b>art. 10</b> e articule, com as correspondentes unidades do Ministério da Saúde, os meios necessários à sua operacionalização e funcionamento. (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 2º)</p>
--

Quadro 10: Excertos do art. 9 e art. 10 da Portaria de Consolidação nº 2

**CAPÍTULO IV**  
**DAS DISPOSIÇÕES FINAIS**

**Art. 9º** Ficam revogadas, por consolidação, as seguintes normas:

**I** - Portaria nº 2446/GM/MS, de 11 de novembro de 2014, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 13 de novembro de 2014, p. 68;

**II** - Portaria nº 227/GM/MS, de 19 de fevereiro de 2016, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 22 de fevereiro de 2016, p. 25;

**III** - Portaria nº 3796/GM/MS, de 6 de dezembro de 2010, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 8 de dezembro de 2010, p. 43;

.....

**XCIX** - arts. 1º a 21, 28 a 38, 38-A, 39 a 43 da Portaria nº 199/GM/MS, de 30 de janeiro de 2014, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 12 de fevereiro de 2014, p. 44;

**C** - Portaria nº 3027/GM/MS, de 26 de novembro de 2007, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 27 de novembro de 2007, p. 45;

**CI** - Portaria nº 598/GM/MS, de 23 de março de 2006, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 24 de março de 2006, p. 51;

**CII** - Portaria nº 198/GM/MS, de 13 de fevereiro de 2004, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 16 de fevereiro de 2004, p. 37;

**CIII** - arts. 1º a 16, 20 a 22 da Portaria nº 1996/GM/MS, de 20 de agosto de 2007, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 22 de agosto de 2007, p. 34;

.....

**CVIII** - Portaria nº 1578/GM/MS, de 29 de setembro de 2015, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 30 de setembro de 2015, p. 63;

**CIX** - Portaria nº 2690/GM/MS, de 5 de novembro de 2009, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 6 de novembro de 2009, p. 61;

**CX** - Portaria nº 589/GM/MS, de 20 de maio de 2015, publicada no Diário Oficial da União, Seção 1, de 22 de maio de 2015, p. 72.

**Art. 10.** Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação.



ajuste na remissão no art. 11 ao art. 10, já mencionados nos procedimentos da Etapa de Consolidação.

Por fim, deve-se também preparar o relatório que indique, para cada norma de origem, qual a destinação que foi dada aos dispositivos, conforme o [Quadro 12](#), no [Relatório de Destinação dos Dispositivos](#) da Portaria nº 901/GM/MS, de 16 de agosto de 2000 (BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro, 2000).

Na primeira coluna, apresenta-se cada dispositivo da norma de origem, seguido da identificação da Portaria de Consolidação e do dispositivo que foi consolidado, ou, caso não o tenha sido, de uma explicação com destaque na cor vermelha, conforme o exemplo da cláusula de vigência no art. 3º.

Os relatórios de origem e destinação de dispositivos permitem verificar se o processo de consolidação considerou todos os dispositivos. Essa verificação de consistência agrega segurança ao processo de consolidação, sendo também uma forma de *accountability*, isto é, uma transparente prestação de contas do processo de sistematização por consolidação.

Quadro 11: Relatório de Origem dos Dispositivos Consolidados

Texto da Norma Consolidadora	Norma de Origem	Dispositivo de Origem
<b>CAPÍTULO II</b> DA CENTRAL NACIONAL DE TRANSPLANTES E DAS CENTRAIS DE NOTIFICAÇÃO, CAPTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS	PRT MS/GM 2600/2009	[ <b>CAPÍTULO II</b> ] DO CREDENCIAMENTO DAS CENTRAIS DE NOTIFICAÇÃO, CAPTAÇÃO E DISTRIBUIÇÃO DE ÓRGÃOS ESTADUAIS E REGIONAIS
<b>Seção I</b> Da Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos	PRT MS/GM 901/2000	
<b>Art. 10.</b> Criar, no âmbito do Sistema Nacional de Transplantes, a Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos.	PRT MS/GM 901/2000	[ <b>Art. 1º</b> ] Criar, no âmbito do Sistema Nacional de Transplantes, a Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos.
<b>§ 1º</b> A Central Nacional, ora criada, está subordinada à coordenação do órgão central do Sistema Nacional de Transplantes e é sua auxiliar no desenvolvimento das seguintes atividades e atribuições:	PRT MS/GM 901/2000	[ <b>Art. 1º, § 1º</b> ] A Central Nacional, ora criada, está subordinada à coordenação do órgão central do Sistema Nacional de Transplantes e é sua auxiliar no desenvolvimento das seguintes atividades e atribuições;
<b>I</b> - gerenciamento da lista única nacional de receptores, com todas as indicações necessárias à busca, em todo o território nacional, de tecidos, órgãos e partes compatíveis com suas condições orgânicas;	PRT MS/GM 901/2000	[ <b>Art. 1º, § 1º, a</b> ] gerenciamento da lista única nacional de receptores, com todas as indicações necessárias à busca, em todo o território nacional, de tecidos, órgãos e partes compatíveis com suas condições orgânicas;
<b>II</b> - implantação e gerenciamento do sistema nacional de informações em transplantes - listas de espera, captação e distribuição de órgãos, realização de transplantes e seus resultados;	PRT MS/GM 901/2000	[ <b>Art. 1º, § 1º, b</b> ] implantação e gerenciamento do sistema nacional de informações em transplantes - listas de espera, captação e distribuição de órgãos, realização de transplantes e seus resultados;
.....		
<b>Art. 11.</b> Determinar que a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) estabeleça as normas de funcionamento e critérios técnicos a serem utilizados pela Central Nacional de que trata o art. 10 e articule, com as correspondentes unidades do Ministério da Saúde, os meios necessários à sua operacionalização e funcionamento.	PRT MS/GM 901/2000	[ <b>Art. 2º</b> ] Determinar que a Secretaria de Assistência à Saúde/SAS estabeleça as normas de funcionamento e critérios técnicos a serem utilizados pela Central Nacional de que trata o Artigo 1º e articule, com as correspondentes unidades do Ministério da Saúde, os meios necessários à sua operacionalização e funcionamento.

## Quadro 12: Relatório de Destinação dos Dispositivos

## Portaria nº 901/GM/MS, de 16 de agosto de 2000

Texto da Norma de Origem	Norma de Destino	Dispositivo ou Observação
[Art. 1º] Criar, no âmbito do Sistema Nacional de Transplantes, a Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos.	PRTC nº 4, Anexo I, art. 10	<b>Art. 10.</b> Criar, no âmbito do Sistema Nacional de Transplantes, a Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos.
[Art. 1º, § 1º] A Central Nacional, ora criada, está subordinada à coordenação do órgão central do Sistema Nacional de Transplantes e é sua auxiliar no desenvolvimento das seguintes atividades e atribuições;	PRTC nº 4, Anexo I, art. 10, § 1º	<b>§ 1º</b> A Central Nacional, ora criada, está subordinada à coordenação do órgão central do Sistema Nacional de Transplantes e é sua auxiliar no desenvolvimento das seguintes atividades e atribuições:
[Art. 1º, § 1º, a] gerenciamento da lista única nacional de receptores, com todas as indicações necessárias à busca, em todo o território nacional, de tecidos, órgãos e partes compatíveis com suas condições orgânicas;	PRTC nº 4, Anexo I, art. 10, § 1º, I	<b>I</b> - gerenciamento da lista única nacional de receptores, com todas as indicações necessárias à busca, em todo o território nacional, de tecidos, órgãos e partes compatíveis com suas condições orgânicas;
[Art. 1º, § 1º, b] implantação e gerenciamento do sistema nacional de informações em transplantes - listas de espera, captação e distribuição de órgãos, realização de transplantes e seus resultados;	PRTC nº 4, Anexo I, art. 10, § 1º, II	<b>II</b> - implantação e gerenciamento do sistema nacional de informações em transplantes - listas de espera, captação e distribuição de órgãos, realização de transplantes e seus resultados; (Origem: PRT MS/GM 901/2000, Art. 1º, § 1º, b)
.....		
[Art. 2º] Determinar que a Secretaria de Assistência à Saúde/SAS estabeleça as normas de funcionamento e critérios técnicos a serem utilizados pela Central Nacional de que trata o Artigo 1º e articule, com as correspondentes unidades do Ministério da Saúde, os meios necessários à sua operacionalização e funcionamento.	PRTC nº 4, Anexo I, art. 11	<b>Art. 11.</b> Determinar que a Secretaria de Atenção à Saúde (SAS) estabeleça as normas de funcionamento e critérios técnicos a serem utilizados pela Central Nacional de que trata o art. 10 e articule, com as correspondentes unidades do Ministério da Saúde, os meios necessários à sua operacionalização e funcionamento.
[Art. 3º] Esta Portaria entra em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário.	Não consolidável	Cláusula de Vigência

Fonte: Portal Saúde Legis: <<http://www.saude.gov.br/saudelegis>>

## 7 Conclusão

Em uma vida tão breve, as consolidações de normas parecem necessárias. A frase anterior é uma analogia à frase do polímata e autor de *Bibliotheca Universalis*, Conrad Gessner (1516-1565): “Na verdade, numa vida tão breve, os índices de livro me parecem necessários a mim e àqueles que estão engajados numa variedade de estudos”, utilizada como epígrafe em trabalho de pesquisa anterior (LIMA, 2008, p. 5). A partir de meados do século XV, com a criação da impressão com tipos móveis por Gutenberg, ocorreu um aumento significativo na quantidade de livros disponíveis. Estimativas indicam que em um período de 50 anos, entre 1450 e 1500, foram produzidos mais de 20 milhões de cópias de cerca de 10 a 15 mil títulos disponíveis. Em contraste, na era dos manuscritos, em um período vinte vezes maior (mil anos), produziu-se vinte vezes menos cópias (1 milhão) (HAVU, 2005). A situação se agravou no século seguinte, conforme podemos constatar no seguinte diagnóstico de Adrien Baillet publicado em 1685, citado em artigo de Ann Blair (2003, p. 11), que analisa a sobrecarga informacional no período entre 1550 e 1700:

Temos razões para temer que a multiplicidade de livros que cresce todos os dias de maneira prodigiosa fará com que os séculos seguintes caiam num estado tão bárbaro como o dos séculos que se seguiram à queda do Império Romano. A menos que tentemos evitar esse perigo, separando os livros que devemos descartar ou deixar no esquecimento daqueles que devemos salvar e, entre esses, separar o que é útil do que não é.<sup>113</sup>  
(tradução nossa)

De forma análoga, somos novamente testemunhas de uma explosão informacional carreada pela criação da rede mundial de computadores, que tornou ainda mais fácil a produção e disseminação de informações. A fúria legiferante do Estado Regulador e a ausência de procedimentos para a organização do estoque de normas agravam o problema no domínio jurídico. A consolidação de normas jurídicas, tema principal desta pesquisa, se apresenta como uma estratégia eficaz para racionalização do ordenamento jurídico. Apesar

<sup>113</sup> Do original: *We have reason to fear that the multitude of books which grows every day in a prodigious fashion will make the following centuries fall into a state as barbarous as that of the centuries that followed the fall of the Roman Empire. Unless we try to prevent this danger by separating those books which we must throw out or leave in oblivion from those which one should save and within the latter between what is useful and what is not.*

disso, constatamos que, mesmo com a determinação, com força de lei complementar, para que se consolide a legislação federal e os atos infralegais, pouco se evoluiu nesse sentido.

O [Quadro 13](#) reproduz, com grifos nossos, as determinações da Lei Complementar nº 95/1998 que não estão sendo cumpridas em relação ao processo de consolidação. O art. 13 institui a “[Consolidação da Legislação Federal](#)”, composta de consolidações e codificações, que nunca foi realizada; o art. 14 atribui ao *Poder Executivo* ou ao *Poder Legislativo* a obrigação de propor projetos de lei de consolidação; o art. 15 declara a competência da *Mesa do Congresso Nacional* para promover a atualização da Consolidação da Legislação Federal na primeira sessão legislativa de cada legislatura (impossível realizar essa determinação, pois a “[Consolidação da Legislação Federal](#)” nunca existiu); o art. 16 determina aos *órgãos diretamente subordinados à Presidência da República* e aos *Ministérios* a obrigação de consolidação de decretos e demais atos normativos inferiores, reunindo-os em [coletâneas](#); e, por fim, o art. 17 determina o prazo de 180 dias do início do primeiro ano de mandato presidencial para o *Poder Executivo* promover a atualização das coletâneas referenciadas no art. 16, que também não existem. ([BRASIL, 1998a](#))

Para enfrentar esse desafio e modificar a inércia do processo consolidador, defendeu-se, nesta tese, a aplicação de uma abordagem interdisciplinar apoiada no neoinstitucionalismo.

## 7.1 Resumo das Contribuições

Em síntese, as principais contribuições desta tese são as seguintes:

- a) oferece uma heurística, estruturada em três níveis, para a consolidação de normas jurídicas regulatórias baseada no neoinstitucionalismo, apresentada no [Capítulo 6](#); e
- b) sugere uma complementação ao arcabouço conceitual de Hohfeld, proporcionada pela aplicação da Teoria das Oposições, da Lógica, apresentada no [Capítulo 5](#).

As próximas duas seções tecem considerações finais sobre essas contribuições.

Quadro 13: Disposições da Lei Complementar nº 95/1998 sobre a obrigação de consolidar

**CAPÍTULO III**  
**DA CONSOLIDAÇÃO DAS LEIS E OUTROS ATOS NORMATIVOS**

**Seção I**  
Da Consolidação das Leis

**Art. 13.** As leis federais serão reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins, **constituindo em seu todo a Consolidação da Legislação Federal.** *(Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)*

.....

**Art. 14.** Para a consolidação de que trata o art. 13 serão observados os seguintes procedimentos:  
*(Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)*

**I – O Poder Executivo ou o Poder Legislativo procederá ao levantamento da legislação federal em vigor** e formulará projeto de lei de consolidação de normas que tratem da mesma matéria ou de assuntos a ela vinculados, com a indicação precisa dos diplomas legais expressa ou implicitamente revogados; *(Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)*

.....

**Art. 15.** Na primeira sessão legislativa de cada legislatura, a Mesa do Congresso Nacional promoverá a atualização da Consolidação das Leis Federais Brasileiras, incorporando às coletâneas que a integram as emendas constitucionais, leis, decretos legislativos e resoluções promulgadas durante a legislatura imediatamente anterior, ordenados e indexados sistematicamente.

**Seção II**  
Da Consolidação de Outros Atos Normativos

**Art. 16.** Os órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e os Ministérios, assim como as entidades da administração indireta, adotarão, em prazo estabelecido em decreto, as providências necessárias para, observado, no que couber, o procedimento a que se refere o art. 14, **ser efetuada a triagem, o exame e a consolidação dos decretos de conteúdo normativo e geral e demais atos normativos inferiores em vigor**, vinculados às respectivas áreas de competência, remetendo os textos consolidados à Presidência da República, que os examinará e reunirá em coletâneas, para posterior publicação.

**Art. 17.** O Poder Executivo, até cento e oitenta dias do início do primeiro ano do mandato presidencial, promoverá a atualização das coletâneas a que se refere o artigo anterior, incorporando aos textos que as integram os decretos e atos de conteúdo normativo e geral editados no último quadriênio.

### 7.1.1 Heurística para Consolidação de Normas Jurídicas

A consolidação de normas jurídicas é um processo complexo que precisa ser enfrentado por uma abordagem interdisciplinar. Muitos reconhecem a sua importância, no entanto, pouco se evoluiu após a promulgação da Lei Complementar nº 95/1998 (BRASIL, 1998a), que determina a sua realização.

Algumas poucas pesquisas já haviam tratado do tema (RIZEK JÚNIOR, 2009; LOPES, 2009; BOAVENTURA, 2006; TÁVORA et al., 2011; SILVA; SILVA, 2014) no Brasil. Destaca-se a pesquisa de Rizek Júnior (2009), em tese de doutorado em Direito na Universidade de São Paulo (USP), na qual tratou de vários aspectos de Legística, relatando inclusive a experiência em outros países (Portugal, França, Áustria, Bélgica, Alemanha, Itália, Espanha, Suíça e Canadá) juntamente com um histórico de tentativas de consolidação normativa no Brasil (RIZEK JÚNIOR, 2009, p. 255-299). No relato de Rizek sobre as iniciativas e tentativas de consolidação, seja no Brasil ou no exterior, não encontramos referência ao uso da abordagem neoinstitucional para o enfrentamento do problema.

O cenário descrito por Rizek continua válido: pouco evoluímos nos últimos dez anos. O autor afirma que, “pela complexidade e importância da questão”, a sua tese “não tem a pretensão de esgotar esse tema, cujo enfrentamento, apesar de necessário, não é simples e tampouco restrito ao direito” (RIZEK JÚNIOR, 2009, p. 185). De fato, Rizek não ofereceu uma heurística para o enfrentamento do problema, contudo ressaltou a necessidade de uma abordagem interdisciplinar para enfrentá-lo. Esta tese preenche a lacuna identificada por Rizek, ao propor uma heurística para resolver o problema, por um percurso que foi além das fronteiras do Direito.

O constructo “instituição jurídica” faz parte da espinha dorsal da heurística apresentada Capítulo 6, como via para a consolidação de normas jurídicas. A abordagem proposta nesta tese permite identificar e hierarquizar as instituições declaradas em normas jurídicas, criando um novo nível de abstração, no qual se passa a consolidar instituições jurídicas, com a consequente sistematização de seus respectivos enunciados normativos. A redução da complexidade do problema é significativa.

Descrito por Neil MacCormick, o duplo poder sistematizador da “instituição jurídica”, de lidar tanto com a complexidade quanto com a extensão das normas jurídicas, foi testado no Projeto SUSLegis de consolidação de normas regulatórias do Sistema Único de Saúde emanadas pelo gabinete do Ministro da Saúde. Conseguimos constatar, em um problema real, que o resultado da consolidação das portarias do SUS gerou um corpo normativo vívido, sendo evidências disso, as alterações normativas que já foram aplicadas às seis portarias de consolidação, conforme a [Tabela 2](#).

Tabela 2: Alterações em Portarias de Consolidação de outubro de 2017 a janeiro de 2019

<b>Portaria de Consolidação</b>	<b>Qtd. de Portarias Alteradoras</b>
1 - Direitos, Deveres, Organização e Funcionamento do SUS	4
2 - Políticas Nacionais do SUS	5
3 - Redes do SUS	5
4 - Sistemas e Subsistemas	2
5 - Programas, Ações e Serviços do SUS	11
6 - Financiamento e Transferência de Recursos	21

Fonte: Sistema Saúde Legis - [www.saude.gov.br/saudelegis](http://www.saude.gov.br/saudelegis)

É importante reafirmar que a consolidação das portarias do SUS organizou não apenas o estoque de normas vigentes em 27 de setembro de 2017, mas também criou uma estrutura para recepcionar as novas normas referentes ao Sistema Único de Saúde.

### 7.1.2 Complemento ao Arcabouço Conceitual de Hohfeld

“Relações jurídicas são as unidades do raciocínio jurídico”<sup>114</sup> (KOCOUREK, 1928, p. 77). Essa declaração de Albert Kocourek mostra a importância do estudo das relações e das posições jurídicas por elas estabelecidas. Ainda segundo Kocourek, as relações jurídicas estão para os advogados da mesma forma que os átomos estão para os químicos. Seguindo nessa analogia, podemos afirmar que os oito conceitos jurídicos fundamentais formam uma tabela de posições jurídicas que foi complementada, por esta pesquisa, com

<sup>114</sup> Do original: “Legal relations are the units of legal reasoning”



novos elementos. Ao conceber a tabela periódica de Química, Dmitri Mendeleev (1834-1907) reservou posições para alguns elementos que, até então, eram desconhecidos, mas que foram descobertos por pesquisas subsequentes. De forma similar, ao lançarmos a luz da Teoria das Oposições sobre o arcabouço analítico conceitual de Hohfeld, descobrimos posições e rearranjamos os elementos de acordo com o desenvolvimento de conceitos já elaborados por outros autores.

De forma mais precisa, a contribuição dos Hexágonos das Oposições das Normas Constitutivas e de Conduta aqui proposta, inova nos seguintes sentidos:

- a) mostra a inadequação da substituição do termo *Privilege* por *Liberty*;<sup>115</sup>
- b) harmoniza a contribuição original de Hohfeld com os conceitos *Liberty* e *No Liberty*;
- c) mostra de forma clara, geométrica e simétrica a oposição entre os conceitos *Ought to be* e *Liberty*;
- d) justifica a preferência ao designador “normas constitutivas” para nomear a categoria hoje conhecida como “normas de competência”;
- e) apresenta o esquema duplo, similar ao esquema das normas de conduta criado por Fitch (1967) e (ALEXY, 2008) apresentado na subseção 4.1.2, para as normas constitutivas;
- f) explica a precedência de normas constitutivas sobre normas de conduta;
- g) oferece uma solução que distingue o conceito *Competence* do conceito *Qualified Competence*.

Max Radin (1938), ao analisar a abordagem utilizada por Hohfeld na estruturação dos conceitos, afirmou que “nós estamos lidando com uma tentativa de uma álgebra ou geometria jurídica”<sup>116</sup>. A presente contribuição se insere nessa tentativa, ao

<sup>115</sup> É interessante notar que este problema parece continuar a não ser percebido pela maioria dos autores modernos. Como vimos, a solução, baseada na lógica, foi oferecida há décadas. Por exemplo, Barker (2018, p. 589) constata que “*privileges*” são frequentemente referidos por modernos autores como “*liberties*”. Barker está correto ao constatar essa realidade, mas errado ao não perceber também o erro de lógica do esquema original.

<sup>116</sup> Do original: “[...] *we are dealing with an attempt at a legal algebra or a geometry*”.

utilizar o Hexágono das Oposições na esquematização das posições fundamentais para as relações jurídicas intersubjetivas.

## 7.2 Verificação dos Objetivos

A seguir, fazemos breves comentários sobre cada um dos objetivos específicos propostos na preparação da pesquisa.

- a) Primeiro Objetivo: descrever como a atividade normativa se realiza do ponto de vista da ontologia social;
  - Esse objetivo foi alcançado no [Capítulo 3](#), que descreveu a ontologia social de John Searle, a sua influência na corrente do neoinstitucionalismo e a relação entre os atos ilocucionários e as normas jurídicas.
- b) Segundo Objetivo: detalhar os elementos que compõem as instituições jurídicas; e
  - As instituições jurídicas são conceitos jurídicos que possuem um sistema de regras associado. O [Capítulo 4](#) mostrou como o arcabouço conceitual de Hohfeld oferece uma taxonomia ideologicamente neutra para descrever as relações jurídicas intersubjetivas, que, por sua vez, são componentes das instituições jurídicas.
- c) Terceiro Objetivo: identificar um método de sistematização de atos regulatórios, segundo a teoria neoinstitucional, que viabilize a consolidação de normas jurídicas.
  - O [Capítulo 6](#) apresentou uma heurística para realização do processo de consolidação apoiando-se na teoria neoinstitucional e nos conceitos jurídicos fundamentais.

Além desses objetivos específicos, ofereceremos uma contribuição que não vislumbrávamos na época em que elencamos os objetivos específicos originais, confirmando, dessa forma, a hipótese levantada por [Vick \(2004, p. 181\)](#) sobre o surgimento de *insights* a partir do contato com “o capital cultural de outras disciplinas”. Trata-se da complementação

dos conceitos jurídicos fundamentais de Hohfeld, apresentada no [Capítulo 5](#). Como vimos, a combinação de teorias de áreas diversas para sintetizar uma nova teoria é uma das possibilidades da abordagem interdisciplinar.

Dessa forma, consideramos que todos os objetivos específicos foram alcançados, o que contribuiu para se atingir o objetivo principal, comentado a seguir.

Ao demonstrar a contribuição da abordagem interdisciplinar, voltada para a organização da informação jurídica e apoiada na teoria neoinstitucional, e dos conceitos jurídicos fundamentais, no âmbito do Estado Regulador, para a identificação de modelos de organização da informação jurídica e conseqüente viabilização do trabalho de consolidação de atos regulatórios, concluímos que o objetivo geral foi igualmente alcançado.

### 7.3 Trabalhos Publicados

Esta seção relaciona os trabalhos publicados ([LIMA, 2016](#); [ALMEIDA et al., 2017](#); [SANTOS](#); [LIMA, 2018](#); [LEMONS](#); [LIMA](#); [ARANHA, 2018](#)), que foram derivados da presente pesquisa ou do Projeto SUSLegis, direta ou indiretamente:

- a) LIMA, J. A. O. Sistematização de Normas Regulatórias: uma abordagem baseada no neoinstitucionalismo. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 2, n. 1, p. 375-402, 2016.
  - Desenvolvido na parte inicial da pesquisa com o enfoque no problema de sistematização de normas regulatórias, esse trabalho busca em John Searle a teoria necessária a uma melhor compreensão do neoinstitucionalismo, que é abordado na segunda parte do artigo.
- b) ALMEIDA, L. L.; ROMERO, L. C. P.; LIMA, J. A. O.; ARANHA, M. I. Categorias institucionais das políticas de saúde no Brasil (1990-2017). *Cadernos Ibero-americanos de Direito Sanitário*, v. 6, p. 78-94, 2017.
  - Esse trabalho identifica as categorias essenciais à forma institucional prevalentes nas políticas públicas setoriais de saúde instituídas pelo Ministério da Saúde no período de 1990 a 2017. Após a análise de

58 documentos de política, identificou-se que apenas um conjunto pequeno de categorias institucionais – objeto, objetivo (ou propósito), território e diretrizes – é encontrado sistematicamente nos documentos de política.

- c) SANTOS, A. O.; LIMA, J. A. O. Projeto “SUSLegis”: Consolidação de normas infralegais do Sistema Único de Saúde. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 4, n. 1, p. 289-306, 2018.
- O artigo apresenta os pressupostos para o planejamento e as fases de execução do projeto ‘SUSLegis’, que consolidou portarias exaradas pelo Gabinete do Ministro da Saúde, entre 1990 e 2017, aplicáveis ao Sistema Único de Saúde (SUS).
- d) LEMOS, A. N. L. E.; LIMA, J. A. O.; ARANHA, M. I. Processo de Consolidação SUSLegis: Discussões do Desenho Metodológico. In: SANTOS, A.; LOPES, L. T. (Org.) Coletânea de Direito à Saúde. v. 3. Boas Práticas e Diálogos Institucionais. p. 107-115, 2018.
- O capítulo de livro descreve um resumo dos referenciais teóricos e da metodologia aplicada na realização do projeto SUSLegis e discute alguns tópicos levantados.

## 7.4 Trabalhos Futuros

Ao delimitarmos o escopo da pesquisa, realizamos um recorte que desconsiderou o problema de definição de uma metodologia para resolução de antinomias e a verificação de eficácia a ser aplicada em processo de consolidação. Reconhecemos a importância do tópico, essencial a todo processo de consolidação. Por ser um tema complexo, situado no campo da Teoria da Interpretação e da Teoria da Decisão Jurídica, consideramos que se configura como um desafio a ser enfrentado por pesquisa futura. Como ponto de partida, sugerimos os artigos [Boaventura \(2006\)](#), [Boaventura \(2009\)](#) e [Távora et al. \(2011\)](#).

Como vimos, a racionalização do ordenamento jurídico, seja pela via da codificação ou da consolidação, se justifica nos princípios da justiça e da segurança jurídica. Normalmente, a codificação de um determinado ramo do Direito é precedida de uma consolidação. Apesar de ser completamente distinta da consolidação, acreditamos que o processo de codificação pode se beneficiar dos referenciais teóricos levantados nesta pesquisa, em especial da Teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais de Hohfeld. Ao comparar o processo de consolidação com a codificação, Orlando Gomes (1979, p. 85) nos ensina:

[...] a primeira é obra de adaptação morfológica; a segunda, de criação. Expressam, porém, a mesma tendência e atendem a iguais objetivos, representando a codificação fase superior do processo de condensação, fase que supõe cristalização dos institutos jurídicos.

Livre das amarras do texto da norma vigente e das regras que restringem o processo consolidador, na codificação, é possível modelar, de forma detalhada, todas as instituições jurídicas (ou “institutos jurídicos”, na terminologia empregada por Orlando Gomes) que estão sendo criadas, e não apenas organizadas. Para isso, faz-se necessária uma investigação de como aplicar o constructo “instituição jurídica” e os conceitos jurídicos fundamentais de Hohfeld ao processo codificador.

## 7.5 Epílogo

Neste epílogo, apresentamos mais lições do jurisconsulto do Império, com a transcrição de trechos da carta de 10 de julho de 1854 ao então Ministro da Justiça José Tomás Nabuco de Araújo, na qual expõe suas intenções e seu plano inicial de trabalho para a sistematização das leis civis. Passados 165 anos, de forma geral, o texto continua atual e mostra a importância da ferramenta de classificação e do processo de consolidação de normas jurídicas como forma de se chegar à codificação.

Iniciamos esta tese, na Epígrafe, com as palavras de Augusto Teixeira de Freitas, e finalizamos o Epílogo bebendo da mesma fonte (MEIRA, 1983, p. 93-94, grifos nossos):

Ilmo. e Exmo. Sr.

Tendo de indicar, por autorização de V.Exa. que mais convenientes me parecem para a realização de uma - boa reforma - da nossa Legislação Civil; e tendo ao mesmo tempo de propor as condições, sob as quais pretendo desempenhar essa tão árdua, quão honrosa tarefa, passo a expor sucintamente o resultado de minhas meditações e estudo sobre estas matérias.

A legislação existente deve ser bem conhecida, quando se quer fazer uma lei nova. A nossa Legislação Civil acha-se envolvida e dispersa em um *imenso caos de Leis compiladas e extravagantes*, que se remontam a épocas desviadas. Como, portanto, conhecê-la sem rever toda essa massa enorme de Leis, a fim de a extrair e separar?

Esse trabalho de revisão, porém, seria desaproveitado se o seu fruto fosse unicamente a separação das Leis Civis. Dele pode resultar uma classificação geral e sistemática de todos os ramos da Legislação, o que no futuro servirá de base a outros melhoramentos e reformas. Será, pois, a primeira parte de nossa tarefa, como meio preparatório, a *classificação sistemática das Leis*.

.....

Classificada, antes de tudo, a Legislação Civil, com todos os ramos que lhe pertencerem, será a segunda parte do nosso trabalho, ainda como meio preparatório, a *simplificação ou consolidação* dela; de modo que se apresente em cada uma das matérias o último estado da Legislação. Far-se-á essa consolidação por títulos e em artigos, onde as disposições em vigor serão reduzidas a proposições tão simples e concisas, quanto for possível. Eis o trabalho preparatório, que V. Exa. em seu Relatório ao Corpo Legislativo denominou - codificação - e que sem dúvida será de grande valor, porque é só ele que nos pode habilitar devidamente para a desejada reforma.

Mas esse trabalho, por si só, não valeria tudo, como disse V. Exa., ele é um simples preliminar, é, por assim dizer, a parte material da empresa. A nossa Legislação Civil além de omissa e pobre é defeituosa e injusta em muitos pontos; e nós depois de conhecermos o que lhe falta, havemos nem só de suprir as lacunas se não também de a corrigir, ora invertendo-a completamente, ora simplesmente modificando-a. Esta é a parte interessante, melindrosa e última do trabalho, cujo produto será esse *Código Civil* fundado nas sólidas bases da Justiça e Equidade, que no art. 179, § 18 nos prometera a Constituição do Império.

.....

A nova Legislação será talhada pelo *método mais aperfeiçoado das codificações modernas*, será concebido em estilo conciso e claro, estreme de disposições doutriniais, exemplos, e de definições, a menos que não sejam imperativas. Nada se adotará sem escrupuloso e refletido exame, já da nossa Legislação anterior, já das legislações conhecidas, já finalmente de tudo o que sobre a doutrina têm escrito os Autores mais célebres, o que tudo será socorrido pelas lições da experiência de alguns anos da prática do Foro, experiência premeditadamente dirigida ao fim que nos propomos.

.....

Estas condições, Exmo. Sr., parecem razoáveis, nada têm de exagerado; porém se eu me engano, poderá V. Exa. modificá-las, como melhor entender; porque não há para mim questões de interesse material, quando se trata de *um assunto que só me atrai pelo amor da ciência a que consagra os meus estudos, e pelo nobre empenho de ser útil ao meu País*.

Sou com a maior estima e consideração - de V. Exa. - Muito At<sup>o</sup> V<sup>o</sup>  
Cr<sup>o</sup><sup>117</sup> - Em 10 de julho de 1854.

Augusto Teixeira de Freitas

---

<sup>117</sup> A expressão “Muito At<sup>o</sup> V<sup>o</sup> Cr<sup>o</sup>” significa, por extenso, “Muito Atencioso Vosso Criado”.

## Referências

ALEXY, R. *Teoria dos direitos fundamentais*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2008. Citado 13 vezes nas páginas 28, 81, 83, 88, 89, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 110 e 152.

ALMEIDA, L. L.; ROMERO, L. C. P.; LIMA, J. A. O.; ARANHA, M. I. Categorias institucionais das políticas de saúde no Brasil (1990-2017). *Cadernos Ibero-americanos de Direito Sanitário*, v. 6, p. 78–94, 2017. Citado 2 vezes nas páginas 125 e 154.

ALMEIDA, M. T. A contribuição da legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas. In: *Congresso Internacional de Legística - Qualidade da Lei e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: ALMG, 2007. p. 83–102. Citado na página 35.

AMSELEK, P. The Philosophy of Law and the Theory of Speech Acts. *Ratio Juris*, v. 1, n. 3, p. 187–223, 1988. Citado na página 49.

ANDERSON, A. R. Logic, norms and roles. *Ratio*, v. 4, n. 1, 1962. Citado na página 108.

ANSCOMBE, G. E. M. *Intention*. Cambridge: Harvard University Press, 1957. Citado na página 53.

ARANHA, M. I. *Manual de Direito Regulatório: Fundamentos de Direito Regulatório*. Caleford, UK: Laccademia Publishing, 2014. Citado na página 23.

ARANHA, M. I.; LIMA, J. A. de O.; QUELHO, R. T. de M. *Coleção de Normas e Julgados de Telecomunicações Referenciados*. Coleford, UK: Laccademia Publishing, 2018. v. 5 volumes. Citado 2 vezes nas páginas 44 e 45.

ARANHA, M. I.; LIMA, J. A. O.; QUELHO, R. T. M. *Glossário Normativo de Telecomunicações*. Coleford: Laccademia Publishing, 2014. v. 2. Citado na página 76.

ARANHA, M. I.; LIMA, J. A. O.; QUELHO, R. T. M. Constituição e leis referenciadas. In: *Coleção de Normas e Julgados de Telecomunicações Referenciados*. 5. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2018. v. 1, p. 605. Citado na página 45.

ARANHA, M. I.; LIMA, J. A. O.; QUELHO, R. T. M. Direito das telecomunicações positivo - tabelas de referência de normas e julgados do setor. In: *Coleção de Normas e Julgados de Telecomunicações Referenciados*. 5. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2018. v. 4, p. 573. Citado na página 45.

ARANHA, M. I.; LIMA, J. A. O.; QUELHO, R. T. M. Direito das telecomunicações positivo - tópicos referenciados a normas e julgados do setor. In: *Coleção de Normas e Julgados de Telecomunicações Referenciados*. 5. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2018. v. 3, p. 691. Citado na página 45.

ARANHA, M. I.; LIMA, J. A. O.; QUELHO, R. T. M. Glossário normativo de telecomunicações. In: *Coleção de Normas e Julgados de Telecomunicações Referenciados*.



5. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2018. v. 2, p. 267. Citado 2 vezes nas páginas 45 e 75.

ARANHA, M. I.; LIMA, J. A. O.; QUELHO, R. T. M. Índice mestre. In: *Coleção de Normas e Julgados de Telecomunicações Referenciados*. 5. ed. Londres: Laccademia Publishing, 2018. v. 5, p. 509. Citado na página 45.

ATRIA, F. *Constitutive and Regulative Institutions: on John Searle's General Theory of Institutional facts*. 1998. Disponível em: <<http://ontology.buffalo.edu/FARBER/atria.html>>. Acesso em: 23 jul. 2015. Citado na página 49.

AUSTIN, J. L. *How to do things with words*. London: Clarendon Press, 1962. Citado 3 vezes nas páginas 51, 52 e 54.

BALDWIN, R.; CAVE, M.; LODGE, M. *The Oxford handbook of regulation*. Oxford: Oxford University Press, 2010. Citado na página 23.

BARKER, K. Private Law, Analytical Philosophy and the Modern Value of Wesley Newcomb Hohfeld: A Centennial Appraisal. *Oxford Journal of Legal Studies*, Oxford University Press, v. 38, n. 3, p. 585–612, 2018. Citado 4 vezes nas páginas 81, 84, 87 e 152.

BECK, U.; GIDDENS, A.; LASH, S. *Modernização reflexiva*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora Unesp, 1995. Citado na página 43.

BEVILAQUA, C. O problema da codificação do direito civil brasileiro. *Revista Acadêmica*, VI, p. 3–18, 1896. Citado na página 42.

BÉZIAU, J.-Y. The new rising of the square of opposition. In: *Around and Beyond the Square of Opposition*. Basel: Springer, 2012. p. 3–19. Citado na página 82.

BÉZIAU, J.-Y. The power of the hexagon. *Logica Universalis*, Springer, v. 6, n. 1-2, p. 1–43, 2012. Citado 8 vezes nas páginas 91, 92, 93, 94, 95, 96, 97 e 98.

BICALHO, L.; OLIVEIRA, M. A teoria e a prática da interdisciplinaridade em ciência da informação. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v. 16, n. 3, p. 1–15, 2011. Citado na página 25.

BLAIR, A. Reading strategies for coping with information overload, ca. 1550-1700. *Journal of History of Ideas*, v. 64, n. 1, p. 11–28, 2003. Citado na página 147.

BLANCHE, R. *Estruturas intelectuais: ensaio sobre a organização sistemática de conceitos*. Tradução de Gita K. Guinsburg. São Paulo: Perspectiva, 2012. Citado 2 vezes nas páginas 28 e 94.

BOAVENTURA, B. J. R. A solução das antinomias jurídicas aparentes inseridas na consolidação das leis. *Justiça & História*, v. 6, n. 12, p. 38–65, 2006. Citado 2 vezes nas páginas 150 e 155.

BOAVENTURA, B. J. R. Uma contemporânea inserção da consolidação das leis na re-legitimação das normas jurídicas. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, XV, p. 795–813, 2009. Citado na página 155.

BORGES, J. L. O idioma analítico de John Wilkins. In: *Outras Inquisições*. São Paulo: Companhia das Letras, 1996. p. 121–127. Citado na página 8.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1998. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1, 05 out. 1988. Citado na página 33.

BRASIL. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 18055, 20 set. 1990. Citado 2 vezes nas páginas 77 e 120.

BRASIL. Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1, 27 fev. 1998. Citado 17 vezes nas páginas 33, 38, 41, 115, 122, 127, 130, 132, 134, 135, 136, 141, 148, 149, 150, 177 e 178.

BRASIL. Lei nº 12.401, de 26 de abril de 2011. Vigência Altera a Lei no 8.080, de 19 de setembro de 1990, para dispor sobre a assistência terapêutica e a incorporação de tecnologia em saúde no âmbito do Sistema Único de Saúde - SUS. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1, 29 abr. 1998. Citado na página 126.

BRASIL. Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001. Altera a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1, 27 abr. 2001. Citado na página 33.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 204, de 7 de maio de 2004. Aprova o texto da Convenção de Estocolmo sobre Poluentes Orgânicos Persistentes, adotada, naquela cidade, em 22 de maio de 2001. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 2, 10 mai. 2004. Citado na página 78.

BRASIL. Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008. Aprova o texto da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e de seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova Iorque, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1, 10 jul. 2008. Citado na página 134.

BRASIL. Decreto nº 6.949, de 25 de agosto de 2009. Promulga a Convenção Internacional sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e seu Protocolo Facultativo, assinados em Nova York, em 30 de março de 2007. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 3, 26 ago. 2009. Citado na página 134.

BRASIL. Medida Provisória nº 480, de 26 de janeiro de 2010. Abre crédito extraordinário, em favor da Presidência da República, dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, das Relações Exteriores, da Saúde, da Defesa, da Integração Nacional e das Cidades, e de Transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios, no valor global de R\$ 1.374.057.000,00, para os fins que especifica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 21, 27 out. 2010. Citado na página 77.

BRASIL. Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011. Dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1, 18 nov. 2011. Citado na página 126.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 98, de 6 de dezembro de 2017. Altera o art. 31 da Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, para prever a inclusão, em quadro em extinção da administração pública federal, de servidor público, de integrante da carreira de policial, civil ou militar, e de pessoa que haja mantido relação ou vínculo funcional, empregatício, estatutário ou de trabalho com a administração pública dos ex-Territórios ou dos Estados do Amapá ou de Roraima, inclusive suas prefeituras, na fase de instalação dessas unidades federadas, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 2, 11 dez. 2017. Citado na página 77.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 635, de 26 de dezembro de 1975. Aprova as normas e padrões sobre a fluoretação da água dos sistemas públicos de abastecimento, destinada ao consumo humano. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1455, 30 jan. 1976. Citado na página 120.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 901, de 16 de agosto de 2000. Cria, no âmbito do Sistema Nacional de Transplante, a Central Nacional de Notificação, Captação e Distribuição de Órgãos. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 116, 18 ago. 2000. Citado na página 144.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.060, de 5 de junho de 2002. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Portadora de Deficiência. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 21, 10 jun. 2002. Citado na página 134.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.893, de 2 de outubro de 2003. Institui o dia 1º de outubro como o Dia Nacional de Doação do Leite Humano. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 39, 3 out. 2003. Citado na página 126.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.097, de 22 de maio de 2006. Define o processo da Programação Pactuada e Integrada da Assistência em Saúde seja um processo instituído no âmbito do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 40, 23 mai. 2006. Citado na página 37.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.683, de 28 de agosto de 2003. Institui no âmbito do Ministério da Saúde, a Comissão de Biossegurança em Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 60, 1 set. 2006. Citado na página 126.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.876, de 14 de agosto de 2006. Institui Diretrizes Nacionais para Prevenção do Suicídio, a serem implantadas em todas as unidades federadas, respeitadas as competências das três esferas de gestão. (Ementa Elaboradas pela Biblioteca MS). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 65, 15 ago. 2006. Citado na página 125.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.528, de 19 de outubro de 2006. Aprova a Política Nacional de Saúde da Pessoa Idosa. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 142, 20 out. 2006. Citado na página 124.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 3.128, de 14 de outubro de 2010. Estabelece processo de aquisição centralizada, pelo Ministério da Saúde, do medicamento clozapina 25 mg e 100 mg, comprimido, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 60, 15 out. 2006. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 204, de 29 de janeiro de 2007. Regulamenta o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde, na forma de blocos de financiamento, com o respectivo monitoramento e controle. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 45, 31 jan. 2007. Citado na página 38.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.600, de 21 de outubro de 2009. Aprova o Regulamento Técnico do Sistema Nacional de Transplantes. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 77, 30 out. 2007. Citado 3 vezes nas páginas 126, 127 e 132.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.220, de 8 de junho de 2009. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento sevelâmer 800mg do Componente de Medicamentos de Dispensação Excepcional. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 44, 9 jun. 2009. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.256, de 17 de junho de 2009. Institui o Comitê Nacional de Educação Popular em Saúde (CNEPS). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 40, 18 jun. 2009. Citado na página 123.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.048, de 3 de setembro de 2009. Aprova o Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 61, 4 set. 2009. Citado 3 vezes nas páginas 36, 38 e 39.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.230, de 23 de setembro de 2009. Dispõe sobre a aplicação da Portaria nº 2.048/GM, de 3 de setembro de 2009, que aprovou o Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 62, 24 set. 2009. Citado na página 37.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.230, de 15 de setembro de 2010. Dá nova redação ao art. 2º da portaria nº 2.048, de 3 de setembro de 2009, que aprova o Regulamento do Sistema Único de Saúde (SUS), e dispõe sobre sua consulta pública. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 61, 17 set. 2010. Citado na página 37.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.952, de 14 de dezembro de 2011. Regulamenta o Decreto nº 7.616, de 17 de novembro de 2011, dispõe sobre a declaração de Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional - ESPIN e institui a Força Nacional do Sistema Único de Saúde - FN-SUS. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 82, 15 dez. 2010. Citado na página 126.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 319, de 28 de fevereiro de 2011. Prorroga o prazo de entrada em vigor da Portaria nº 2.048/GM/MS, de 3 de setembro de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 48, 01 mar. 2010. Citado na página 37.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.699, de 27 de julho de 2011. Altera o art. 9º da Portaria nº 1.097/GM/MS, de 22 de maio de 2006. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 39, 28 jul. 2011. Citado na página 37.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.079, de 1 de setembro de 2011. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento quetiapina 25mg, 100mg e 200mg, comprimido, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 94, 2 set. 2011. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.965, de 14 de dezembro de 2011. Dispõe sobre a transferência dos recursos arrecadados por meio do concurso de prognóstico denominado TIMEMANIA destinados pela Lei nº 11.345, de 14 de setembro de 2006, às Santas Casas de Misericórdia, entidades hospitalares sem fins econômicos e entidades de saúde de reabilitação física de portadores de deficiência. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 87, 15 dez. 2011. Citado na página 136.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.091, de 28 de maio de 2012. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento olanzapina 5mg e 10mg comprimido, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 83, 29 mai. 2012. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.103, de 28 de maio de 2012. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento rivastigmina 1,5mg, 3mg, 4,5mg e 6 mg cápsula, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 86, 29 mai. 2012. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.009, de 13 de setembro de 2012. Aprova o Regimento Interno da Comissão Nacional de Incorporação de Tecnologias no Sistema Único de Saúde (CONITEC). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 65, 14 set. 2012. Citado na página 126.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 373, de 5 de março de 2012. Prorroga o prazo de entrada em vigor da Portaria nº 2.048/GM/MS, de 3 de setembro de 2009. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 94, 06 mar. 2012. Citado na página 37.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 533, de 28 de março de 2012. Estabelece o elenco de medicamentos e insumos da Relação Nacional de Medicamentos Essenciais (RENAME) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 96, 29 mar. 2012. Citado na página 125.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 841, de 2 de maio de 2012. Publica a Relação Nacional de Ações e Serviços de Saúde (RENASES) no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 29, 3 mai. 2012. Citado na página 125.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.617, de 11 de novembro de 2013. Estabelece prazo para o pagamento dos incentivos financeiros aos estabelecimentos de saúde que prestam serviços de forma complementar ao Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 70, 4 nov. 2013. Citado na página 38.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.978, de 4 de dezembro de 2013. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento leflunomida 20mg comprimido, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 234, 5 dez. 2013. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.979, de 4 de dezembro de 2013. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde dos medicamentos toxina botulínica tipo A 100u injetável - por frasco-ampola, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 234, 5 dez. 2013. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.981, de 4 de dezembro de 2013. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento pramipexol 0,125mg, 0,25mg e 1mg - comprimido, do Componente

Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 235, 5 dez. 2013. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.127, de 30 de setembro de 2014. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento cabergolina 0,5mg comprimido, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 48, 1 out. 2014. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 82, de 13 de janeiro de 2014. Institui a Bandeira do Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 40, 14 jan. 2014. Citado na página 125.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1330, de 8 de setembro de 2015. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento riluzol 50mg comprimido, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 22, 9 set. 2015. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 410, de 13 de abril de 2015. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento ziprasidona 40mg e 80mg cápsula, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 40, 14 abr. 2015. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 144, de 24 de fevereiro de 1999. Institui, em 11 de outubro de cada ano, o ‘Dia Nacional de Combate à Obesidade’ como o dia símbolo de luta contra a doença. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 22, 25 fev. 2016. Citado na página 126.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 149, de 3 de fevereiro de 2016. Aprova as Diretrizes para Vigilância, Atenção e Eliminação da Hanseníase como Problema de Saúde Pública, com a finalidade de orientar os gestores e os profissionais dos serviços de saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 142, 4 fev. 2016. Citado na página 125.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria de Consolidação nº 1, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre os direitos e deveres dos usuários da saúde, a organização e o funcionamento do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 1, 3 out. 2017. Suplemento. Citado 3 vezes nas páginas 131, 137 e 140.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria de Consolidação nº 2, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 61, 3 out. 2017. Suplemento. Citado 7 vezes nas páginas 124, 125, 130, 135, 137, 141 e 143.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria de Consolidação nº 3, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as redes do Sistema Único

de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 192, 3 out. 2017. Suplemento. Citado na página 137.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria de Consolidação nº 4, de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre os sistemas e subsistemas do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 288, 3 out. 2017. Suplemento. Citado 4 vezes nas páginas 134, 137, 141 e 142.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria de Consolidação nº 5, de 28 de setembro de 2017. Consolidação sobre as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 360, 3 out. 2017. Suplemento. Citado na página 137.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria de Consolidação nº 6, de 28 de setembro de 2017. Consolidação sobre o financiamento e a transferência dos recursos federais para as ações e os serviços de saúde do Sistema Único de Saúde. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 569, 3 out. 2017. Suplemento. Citado 3 vezes nas páginas 134, 136 e 137.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1398, de 7 de junho de 2017. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento toxina botulínica tipo A 500U (por frasco-ampola), do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 88, 8 jun. 2017. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1399, de 7 de junho de 2017. Estabelece processo de aquisição centralizada pelo Ministério da Saúde do medicamento alfaepoetina 1.000UI e 3.000UI, do Componente Especializado da Assistência Farmacêutica. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 88, 8 jun. 2017. Citado na página 133.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.682, de 30 de junho de 2017. Declara o encerramento da Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) por alteração do padrão de ocorrência de microcefalias no Brasil e desativa o Centro de Operações de Emergências em Saúde Pública (COES). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 79, 6 jul. 2017. Citado na página 126.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 1.813, de 11 de novembro de 2017. Declara Emergência em Saúde Pública de importância Nacional (ESPIN) por alteração do padrão de ocorrência de microcefalias no Brasil. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 51, 12 nov. 2017. Citado na página 126.

BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.436, de 21 de setembro de 2017. Aprova a Política Nacional de Atenção Básica, estabelecendo a revisão de diretrizes para a organização da Atenção Básica, no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS). *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 68, 22 set. 2017. Suplemento. Citado na página 124.



- BRASIL. Ministério da Saúde. Gabinete do Ministro. Portaria nº 2.501, de 27 de setembro de 2017. Revoga as portarias que menciona. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília, p. 713, 3 out. 2017. Suplemento. Citado na página 38.
- CÁCERES, M. B. A. Fundamentality, interdefinability, and circularity: three ideas on hohfeld examined. *Journal for Constitutional Theory and Philosophy of Law*, v. 35, p. 1–35, 2018. Citado 2 vezes nas páginas 86 e 87.
- CANARIS, C. W. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do direito*. Tradução de António Manuel da Rocha Menezes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 43.
- CANOTILHO, J. J. G. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003. Citado 3 vezes nas páginas 47, 179 e 183.
- CARVALHO, G. *Epidemia de Portariefilia III*. 2010. Disponível em: <[http://idisa.org.br/site/documento\\_3725\\_0\\_\\_2010---27---537---domingueira--ainda-os-20-anos-da-lei-do-sus.html](http://idisa.org.br/site/documento_3725_0__2010---27---537---domingueira--ainda-os-20-anos-da-lei-do-sus.html)>. Citado na página 36.
- CARVALHO NETTO, M. d. Racionalização do ordenamento jurídico e democracia. In: ALMG (Ed.). *A Consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia*. Belo Horizonte: ALMG, 2003. cap. 1, p. 13–38. Citado na página 41.
- CORDEIRO, A. M. d. R. M. Introdução à edição portuguesa. In: CANARIS, Claus Wilhelm. *Pensamento sistemático e conceito de sistema na ciência do Direito*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1996. Citado na página 24.
- CROCE, M. Classic institutionalism: Jural reality and legal selection. In: *Self-sufficiency of law: a critical-institutional theory of social order*. Dordrecht: Springer, 2012, (Law and Philosophy Library, v. 99). cap. 7, p. 113–145. Citado 2 vezes nas páginas 66 e 68.
- CROLEY, S. P. *Regulation and public interests: The possibility of good regulatory government*. Princeton: Princeton University Press, 2009. Citado na página 23.
- CUNHA, S. S. d. Eficácia do enunciado performativo. *Revista dos Tribunais*, v. 79, n. 658, p. 73–78, ago 1990. Citado 2 vezes nas páginas 52 e 62.
- DAHLBERG, I. *Ontical structures and universal classification*. Bangalore: Sarada Ranganathan Endowment for Library Science, 1978. Citado 2 vezes nas páginas 44 e 70.
- DAHLBERG, I. Conceptual structures and systematization. *International Forum on Information and Documentation*, Sarada Ranganathan Endowment for Library Science, v. 20, n. 3, p. 9–24, 1995. Citado na página 44.
- D'ALMEIDA, L. D. Fundamental legal concepts: The hohfeldian framework. *Philosophy Compass*, Wiley Online Library, v. 11, n. 10, p. 554–569, 2016. Citado 2 vezes nas páginas 81 e 102.

DAVID, R. *Os Grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*. São Paulo: Martins Fontes, 1996. Citado na página 25.

DELDUQUE, M. C.; PASSOS, E. Identificação de problemas de redação legislativa encontrados nas portarias normativas do Gabinete do Ministro da Saúde (GM/MS). *Cadernos de Informação Jurídica*, v. 5, n. 1, p. 22–57, 2018. Citado na página 135.

DIAS, R. W. M. *Jurisprudence*. London: Butterworth, 1976. Citado 2 vezes nas páginas 85 e 111.

FERREIRA, D. B. *Teoria dos direitos subjetivos: Wesley Newcomb Hohfeld e os conceitos fundamentais do direito*. Rio de Janeiro: GZ, 2008. Citado na página 28.

FIOCRUZ. *Nota de pesar pelo falecimento do médico Gilson de Carvalho, um dos idealizadores do SUS*. 2014. Disponível em: <<https://agencia.fiocruz.br/nota-de-pesar-pelo-falecimento-do-m%C3%A9dico-gilson-de-carvalho-um-dos-idealizadores-do-sus>>. Acesso em: 2019-01-10. Citado na página 36.

FIORITO, L.; VATIERO, M. Beyond Legal Relations: Wesley Newcomb Hohfeld's Influence on American Institutionalism. *Journal of Economic Issues*, Taylor & Francis, v. 45, n. 1, p. 199–222, 2011. Citado na página 104.

FITCH, F. B. A revision of Hohfeld's theory of legal concepts. *Logique et Analyse*, v. 10, 1967. Citado 7 vezes nas páginas 28, 87, 88, 90, 93, 94 e 152.

FOTION, N. *John Searle*. Durham: Acumen, 2000. Citado 2 vezes nas páginas 49 e 51.

FREITAS, A. T. de. *Nova Apostila à Censura do Senhor Alberto de Moraes Carvalho sobre o Projecto de Código Civil Portuguez*. Rio de Janeiro: Typographia Universal de Laemmert, 1859. Citado 2 vezes nas páginas 24 e 124.

FREITAS, A. T. de. *Consolidação das leis civis*. 3ª edição. ed. Rio de Janeiro: Garnier, 1876. Citado na página 23.

GOBLE, G. W. Negative legal relations re-examined. *Illinois Law Quarterly*, v. 5, p. 36, 1922. Citado na página 104.

GOMES, O. *Introdução ao Direito Civil*. 6. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1979. Citado na página 156.

GUNDERSON, K. *Language, mind, and knowledge*. Minneapolis: University of Minnesota Press, 1975. v. 7. Citado na página 54.

HAGE, J. C. *Powers and Competences*. 2015. Disponível em: <<http://bit.ly/2jYUKvV>>. Acesso em: 20/01/2017. Citado na página 106.

HALPIN, A. Fundamental legal conceptions reconsidered. *Can. JL & Jurisprudence*, HeinOnline, v. 16, p. 41, 2003. Citado 3 vezes nas páginas 81, 82 e 96.

HALPIN, A. Bentham's Limits and Hohfeld. In: TUSSEAU, G. (Ed.). *The Legal Philosophy and Influence of Jeremy Bentham: Essays on Limits of the Penal Branch of Jurisprudence*. London: Routledge, 2013. cap. 9. Citado na página 97.

HART, H. L. A. *Essays on Bentham: Jurisprudence and political philosophy*. Oxford: OUP, 1982. Citado na página 83.

HAVU, S. Conrad Gesner - Father of Bibliography. In: *World Library and Information Congress, 71th, Bibliotheca Universalis. How to organize chaos? Satellite meeting ...* Finland: IFLA, 2005. Disponível em: <<http://www.kaapeli.fi/~fla/frbr05/GesnerByHavu2005.pdf>>. Acesso em: 2006-05-10. Citado na página 147.

HESPANHA, A. M. *O caleidoscópio do direito: o direito e a justiça nos dias e no mundo de hoje*. 2. ed. Coimbra: Almedina, 2014. Citado 3 vezes nas páginas 27, 113 e 128.

HOHFELD, W. N. Some fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning. *The Yale Law Journal*, v. 23, n. 1, p. 16–59, 1913. Citado 2 vezes nas páginas 40 e 83.

HOHFELD, W. N. Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning. *The Yale Law Journal*, v. 26, n. 8, p. 710–770, 1917. Citado 2 vezes nas páginas 83 e 85.

HOHFELD, W. N. *Fundamental legal conceptions as applied in judicial reasoning: and other legal essays*. [S.l.]: Yale University Press, 1920. Citado na página 84.

HOHFELD, W. N. *Conceptos Jurídicos Fundamentales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina, 1968. Citado na página 29.

HOHFELD, W. N. *Concetti Giuridici Fondamentali*. Torino: Eunadi, 1969. Citado na página 29.

HOHFELD, W. N. *Os conceitos jurídicos fundamentais aplicados na argumentação judicial*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2008. Citado 5 vezes nas páginas 29, 84, 86, 87 e 102.

HON, G.; GOLDSTEIN, B. R. *From summetria to symmetry: The making of a revolutionary scientific concept*. Dordrecht: Springer Science & Business Media, 2008. v. 20. Citado na página 98.

International Working Group on FRBR and CIDOC CRM Harmonisation. *Definition fo FRBRoo: A Conceptual Model for Bibliographic Information in Object-Oriented Formalism*. Trond Aalberg, Jérôme Barthélémy, Chryssoula Bekiari, Guillaume Boutard, Martin Doerr, Günther Görz, Dolores Iorizzo, Max Jacob, Carlos Lamsfus, Patrick Le Boeuf, Mika Nyman, João Oliveira, Christian Emil Ore, Allen H. Renear, Pat Riva, Richard Smiraglia, Stephen Stead, Maja Žumer. Netherlands: IFLA, 2015. Disponível em: <[https://www.ifla.org/files/assets/cataloguing/FRBRoo/frbroo\\_v\\_2.4.pdf](https://www.ifla.org/files/assets/cataloguing/FRBRoo/frbroo_v_2.4.pdf)>. Citado na página 44.

ISO. *ISO/IEC 13250 Topic Maps: Information Technology–Document Description and Markup Language*. 1999. Citado na página 44.

- ISO, TC 46. CIDOC Conceptual Reference Model (CRM) — ISO 21127: 2006. *International Standardization Organization (ISO)*, 2006. Citado na página 44.
- KARAM, M. O Processo de Codificação do Direito Civil Brasileiro (Da Consolidação de T. de Freitas ao Projeto Beviláqua): O Sistema do Esboço. In: CEDAM (Ed.). *Augusto Teixeira de Freitas e il Diritto Latinoamericano*. Padova, Itália: Università degli Studi di Roma, 1988. p. 319–340. Citado na página 25.
- KOCOUREK, A. Hohfeld system of fundamental legal concepts. *Ill. LR*, HeinOnline, v. 15, p. 24, 1920. Citado na página 94.
- KOCOUREK, A. *Jural Relations*. Indianapolis: The Bobbs-Merrill company, 1928. Citado na página 151.
- KRAMER, M. Rights without trimmings. *A debate over rights*, Oxford University Press, Oxford, p. 60–100, 1998. Citado na página 81.
- LARENZ, K. *Metodologia da Ciência do Direito*. 3ª edição. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1997. 321 p. Citado na página 50.
- LASH, S. Performativity or Discourse? An Interview with John Searle. *Theory, Culture & Society*, SAGE Publications, p. 135–147, 2015. Citado na página 56.
- LE MOS, A.; LIMA, J.; ARANHA, M. I. Processo de Consolidação SUSLegis: Discussões do desenho metodológico. In: TOLÊDO, A. de O. S. L. (Ed.). *Coletânea de Direito à Saúde: boas práticas e diálogos institucionais*. Brasília: CONASS, 2018. v. 3. Citado 2 vezes nas páginas 35 e 154.
- LIMA, J. A. de O. Apuração do texto original da Lei Geral de Orçamento (Lei nº 4.320/1964) a partir das bases de Legislação Federal. *Revista de Informação Legislativa*, v. 48, n. 192, p. 79–93, 2011. Citado na página 120.
- LIMA, J. A. de O. Sistematização de Normas Regulatórias: uma abordagem baseada no neo-institucionalismo. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 2, n. 1, p. 375–402, 2016. Citado na página 154.
- LIMA, J. A. O. *Modelo Genérico de Relacionamentos na Organização da Informação Legislativa e Jurídica*. 2008. 289fl. Tese (Doutorado) — Universidade de Brasília, Brasília, 2008. Citado 3 vezes nas páginas 44, 45 e 147.
- LINDAHL, L. *Position and change: a study in law and logic*. Berlin: Springer Science & Business Media, 1977. v. 112. Citado 2 vezes nas páginas 106 e 108.
- LINDAHL, L.; REIDHAV, D. Legal power: The basic definition. *Ratio Juris*, Wiley Online Library, v. 30, n. 2, p. 158–185, 2017. Citado 2 vezes nas páginas 107 e 180.
- LOPES, F. C. de A. *As Dificuldades do Processo Legislativo de Consolidação das Leis*. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP) - Monografia de Curso de Especialização em Processo Legislativo, 2009. Citado na página 150.

MACCORMICK, N. Law as institutional fact. In: MACCORMICK NEIL; WEINBERGER, O. (Ed.). *An Institutional Theory of Law: new approaches to legal positivism*. Dordrecht: Springer Science & Business Media, 1986. p. 49–77. Citado 8 vezes nas páginas 69, 70, 71, 72, 113, 115, 178 e 181.

MACCORMICK, N.; WEINBERGER, O. *An institutional theory of law*. Dordrecht: Springer Science & Business Media, 1986. v. 3. Citado na página 68.

MEIRA, S. *Teixeira de Freitas - O Jurisconsulto do Império*. 2. ed. Brasília: CEGRAF, 1983. Citado 4 vezes nas páginas 78, 79, 80 e 156.

MILLER, G. A. The magical number seven, plus or minus two: Some limits on our capacity for processing information. *Psychological review*, American Psychological Association, v. 63, n. 2, p. 81, 1956. Citado na página 136.

MONTESQUIEU, D. An essay on taste. In: GERARD, A. (Ed.). *An Essay on Taste with Three Dissertations on the Same Subject by Mr. De Voltaire, Mr. D'Alembert, Mr. De Montesquieu*. Edinburgh: [s.n.], 1764. Citado na página 98.

MORETTI, A. *The geometry of logical opposition*. Tese (Doutorado) — Université de Neuchâtel, 2009. Citado 4 vezes nas páginas 83, 97, 99 e 100.

MORETTI, A. Why the logical hexagon? *Logica Universalis*, Springer, v. 6, n. 1-2, p. 69–107, 2012. Citado na página 98.

NORMAN, D. A. *Emotional design: Why we love (or hate) everyday things*. New York: Basic books, 2004. Citado na página 58.

NYQUIST, C. Teaching Wesley Hohfeld's Theory of Legal Relations. *Journal of Legal Education*, JSTOR, v. 52, n. 1/2, p. 238–257, 2002. Citado 2 vezes nas páginas 81 e 86.

O'GORMAN, D. P. Contract law and fundamental legal conceptions: An application of hohfeldian terminology to contract doctrine. *Miss. CL Rev.*, HeinOnline, v. 33, p. 317, 2014. Citado na página 83.

O'REILLY, D. T. Using the square of opposition to illustrate the deontic and alethic relations constituting rights. *The University of Toronto Law Journal*, JSTOR, v. 45, n. 3, p. 279–310, 1995. Citado 2 vezes nas páginas 82 e 104.

RADIN, M. L'analisi dei rapporti giuridici secondo il metodo di Hohfeld. *Rivista Internazionale di Filosofia del Diritto*, v. 7, n. 2, p. 117–132, 1927. Citado na página 94.

RADIN, M. A restatement of Hohfeld. *Harvard Law Review*, JSTOR, v. 51, n. 7, p. 1141–1164, 1938. Citado na página 152.

RAZ, J. *The concept of a legal system*. Oxford: Clarendon, 1970. Citado na página 83.

RÉGIS, M. L. D. *Codificação, descodificação, recodificação do direito civil brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2011. Citado 2 vezes nas páginas 23 e 178.

- REINACH, A. *Die apriorischen Grundlagen des bürgerlichen Rechtes*. Halle: Niemeyer, 1922. Citado na página 50.
- RIZEK JÚNIOR, R. *O processo de consolidação e organização legislativa*. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2009. Citado 4 vezes nas páginas 34, 41, 43 e 150.
- ROBINSON, R.; COVAL, S. C.; SMITH, J. C. The logic of rights. *University of Toronto Law Journal*, v. 33, p. 267, 1983. Citado 3 vezes nas páginas 82, 93 e 102.
- ROMANO, S. *Princípios de direito constitucional geral*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1977. Citado na página 78.
- ROMANO, S. *O Ordenamento Jurídico*. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2008. Citado 3 vezes nas páginas 66, 67 e 68.
- ROSDORFF, L. W. Hohfeld's theory of fundamental legal concepts: a no-revision. *Logique et Analyse*, v. 16, n. 61/62, p. 259–272, 1973. Citado 2 vezes nas páginas 93 e 104.
- ROSE-ACKERMAN, S.; LINDSETH, P. L.; EMERSON, B. *Comparative administrative law*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2017. Citado na página 23.
- RUITER, D. W. *Institutional legal facts: legal powers and their effects*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1993. v. 18. Citado 4 vezes nas páginas 26, 40, 47 e 73.
- RUITER, D. W. *Legal institutions*. Dordrecht: Springer, 2001. Citado 7 vezes nas páginas 73, 74, 75, 177, 179, 180 e 182.
- SANTOS, A. de O.; LIMA, J. A. de O. Projeto suslegis: Consolidação de normas infralegais do sistema único de saúde. *Revista de Direito Setorial e Regulatório*, v. 4, n. 1, p. 289–306, maio 2018. Citado 2 vezes nas páginas 35 e 154.
- SARAIVA, N. da R. *Portaria MS/GM nº 2.048, de 3 de setembro de 2009: consolidação normativa do Sistema Único de Saúde*. 2011. Disponível em: <<http://www.ensp.fiocruz.br/portal-ensp/judicializacao/pdfs/518.pdf>>. Acesso em: 2019-01-10. Citado na página 38.
- SCHLAG, P. How to do things with Hohfeld. *Law and Contemporary Problems*, v. 78, p. 185–234, 2015. Citado na página 112.
- SEARLE, J. R. *Speech acts: An essay in the philosophy of language*. Cambridge: Cambridge University Press, 1969. v. 626. Citado 4 vezes nas páginas 47, 49, 52 e 107.
- SEARLE, J. R. *Expression and meaning: Studies in the theory of speech acts*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985. Citado 3 vezes nas páginas 47, 54 e 176.
- SEARLE, J. R. *The construction of social reality*. New York: Free Press, 1995. Citado 11 vezes nas páginas 47, 48, 49, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 64 e 107.

- SEARLE, J. R. *Mind, language and society: Philosophy in the real world*. New York: Basic Books, 1999. Citado 6 vezes nas páginas 47, 52, 59, 60, 176 e 177.
- SEARLE, J. R. *Expressão e significado: estudos da teoria dos atos da fala*. Tradução: de Camargo, Ana Cecília G.A; Garcia, Ana Luiza Marcondes. São Paulo: Martins Fontes, 2002. Citado 7 vezes nas páginas 47, 53, 54, 55, 56, 177 e 178.
- SEARLE, J. R. What is an institution. *Journal of institutional economics*, Cambridge Univ Press, v. 1, n. 1, p. 1–22, 2005. Citado 4 vezes nas páginas 47, 61, 62 e 64.
- SEARLE, J. R. *Liberdade e neurobiologia: reflexões sobre o livre-arbítrio, a linguagem eo poder político*. São Paulo: Unesp, 2007. Citado 2 vezes nas páginas 47 e 65.
- SEARLE, J. R. *Making the social world: The structure of human civilization*. New York: Oxford University Press, 2009. Citado 9 vezes nas páginas 47, 48, 49, 61, 63, 64, 65, 107 e 111.
- SEARLE, J. R. Are there social objects? In: *Perspectives on Social Ontology and Social Cognition*. Dordrecht: Springer, 2014. p. 17–26. Citado 2 vezes nas páginas 47 e 65.
- SEARLE, J. R. *Seeing things as they are: a theory of perception*. New York, NY, USA: Oxford University Press, 2014. Citado na página 47.
- SESMAT, A. *Logique: Les raisonnements. La logistique*. Paris: Hermann, 1951. v. 2. Citado na página 100.
- SGARBI, A. Hohfeld, Wesley Newcomb. In: PAULO, V. de (Ed.). *Dicionário de Filosofia do Direito*. Rio de Janeiro: Renovar, 2006. p. 443–448. Citado na página 28.
- SGARBI, A. *Introdução à Teoria do Direito*. São Paulo: Marcial Pons, 2013. Citado 4 vezes nas páginas 113, 128, 129 e 180.
- SGARBI, A. Léxico. os conceitos jurídicos fundamentais. In: \_\_\_\_\_. *Introdução à teoria do direito*. São Paulo: Marcial Pons, 2013. p. 165–197. Citado 2 vezes nas páginas 28 e 128.
- SILVA, M. A. da; SILVA, M. P. *A inflação legislativa a partir da Constituição Federal de 1988*. Brasília: Vestnik, 2014. Citado na página 150.
- SMITH, B. John Searle: From speech acts to social reality. In: \_\_\_\_\_. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. v. 1, p. 34–51. Citado 2 vezes nas páginas 50 e 51.
- SPAACK, T. Explicating the concept of legal competence. In: *Concepts in Law*. [S.l.]: Springer, 2009. p. 67–80. Citado na página 107.
- SUMNER, L. W. The moral foundation of rights. 1987. Citado 2 vezes nas páginas 102 e 108.
- TÁVORA, F. L.; TAGLIALEGNA, G. H. F.; FORMIGA, H. M. de S.; PEIXOTO, M. Notas sobre proposta de consolidação das leis de defesa agropecuária. In: Núcleo de

Estudos e Pesquisas do Senado (Ed.). *Textos Para Discussão*. Brasília: Senado Federal, 2011. v. 1, n. 98. Citado 2 vezes nas páginas 150 e 155.

TORRE, M. L. Institutional theories and institutions of law: On Neil MacCormick's savoury blend of legal institutionalism. *Law as institutional normative order*, p. 67–82, 2009. Citado na página 66.

TRUBEK, D. M.; SANTOS, A. *The new law and economic development: a critical appraisal*. New York: Cambridge University Press, 2006. Citado na página 43.

TUCAK, I. Usability of Hohfeld's Analysis of Fundamental Legal Concepts While Teaching Continental Law. In: *Current Problems in Legal Theory and in Comparative Law*. [S.l.]: Law Faculty Babes-Bolyai University, 2012. Citado 5 vezes nas páginas 81, 84, 85, 87 e 102.

VICK, D. Interdisciplinarity and the discipline of law. *Journal of Law and Society*, v. 31, n. 2, p. 163–193, 2004. Citado 2 vezes nas páginas 25 e 153.

VILANOVA, L. *Causalidade e Relação no Direito*. São Paulo: Saraiva, 1989. Citado na página 28.

VILLELA, J. B. Da consolidação das leis civis à teoria das consolidações: problemas históricos-dogmáticos. In: CEDAM (Ed.). *Augusto Teixeira de Freitas e il Diritto Latinoamericano*. Padova, Itália: Università degli Studi di Roma, 1988. p. 241–267. Citado na página 42.

WAHLBERG, T. H. Causal powers and social ontology. *Synthese*, Springer, p. 1–21, 2018. Citado na página 112.

WALDO, D. *The administrative state: A study of the political theory of American public administration*. New Brunswick, US: Transaction Publishers, 2007. Citado na página 23.

WEINBERGER, O. *Law, institution and legal politics: fundamental problems of legal theory and social philosophy*. Dordrecht: Kluwer Academic Publishers, 1991. Citado na página 72.

WILLIAMS, G. The concept of legal liberty. *Columbia Law Review*, JSTOR, v. 56, n. 8, p. 1129–1150, 1956. Citado 3 vezes nas páginas 87, 88 e 102.

YEO, G. Representing the act: records and speech act theory. *Journal of the Society of Archivists*, Taylor Francis, v. 31, n. 2, p. 95–117, 2010. Citado na página 52.



# Glossário

[A](#) | [C](#) | [D](#) | [I](#) | [N](#) | [O](#) | [P](#) | [Q](#) | [R](#) | [S](#) | [T](#)

## A

### **Ato Illocucionário**

Unidade mínima e completa da comunicação linguística humana. (SEARLE, 1999, p. 136) 52

### **Ato Illocucionário Assertivo**

Ato Illocucionário cujo propósito é o de comprometer o falante com uma descrição do mundo. Possui a direção de ajuste “Palavra-Mundo” e pode ser avaliado como “verdadeiro” ou “falso”. (SEARLE, 1985, p. 19) 55

### **Ato Illocucionário Compromissivo**

Ato Illocucionário cujo propósito é o de comprometer o falante com alguma ação futura. Também possui a direção de ajuste “Mundo-Palavra”. (SEARLE, 1985, p. 22) 55

### **Ato Illocucionário Declarativo**

Ato Illocucionário cujo propósito é mudar o mundo pela declaração de um estado de coisas, e, sendo bem-sucedido, trazer esse estado de coisas à existência. Devido a essa ambivalência, possui a direção de ajuste tanto “Palavra-Mundo” como “Mundo-Palavra”. (SEARLE, 1985, p. 26) 55

### **Ato Illocucionário Diretivo**

Ato Illocucionário cujo propósito é o de tentar levar o ouvinte a fazer algo determinado pelo falante. Possui a direção de ajuste “Mundo-Palavra”. (SEARLE, 1985, p. 21) 55

**Ato Ilocucionário Expressivo**

Ato Ilocucionário cujo propósito é o de expressar um estado psicológico a respeito de um estado de coisas. Não possui direção de ajuste, pois o falante “nem está tentando fazer com que o mundo corresponda às palavras, nem está tentando fazer com que as palavras correspondam ao mundo; pelo contrário, a verdade da proposição expressa é pressuposta” (SEARLE, 2002, p. 23) 55

**Ato Locucionário**

Ato de fala em si, manifestada pelo som emitido ou na forma escrita. (SEARLE, 1999, p. 136) 52

**Ato Perlocucionário**

Resultado produzido pelo ato de fala na outra pessoa. (SEARLE, 1999, p. 136) 52

**C****Coletânea de Textos Consolidados de Decretos e demais Atos Inferiores**

Conjunto de textos consolidados dos decretos de conteúdo normativo e geral e dos demais atos normativos inferiores em vigor, vinculados às competências dos Ministérios e dos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República. (BRASIL, 1998a, art. 16) 148

**Compilação de Normas**

Derivação do texto atualizado de uma norma jurídica a partir da aplicação das alterações e revogações expressas referentes às modificações produzidas por outras normas. 41

**Configuração Jurídica**

Regime jurídico com a forma de uma relação entre objetos. A “servidão administrativa”, instituída por acordo administrativo ou sentença judicial, e a “Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional (ESPIN)” são exemplos desta categoria. (RUITER, 2001, p. 98) 76

## **Consolidação da Legislação Federal**

Leis federais reunidas em codificações e consolidações, integradas por volumes contendo matérias conexas ou afins (BRASIL, 1998a, art. 13) 148

## **Consolidação de Normas**

Integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados. (BRASIL, 1998a, art. 13, parágrafo único) 33

## **Código**

Conjunto sistemático e unitário de normas jurídicas que enfeixam a disciplina fundamental de um determinado ramo do direito (RÉGIS, 2011, p. 41) 23

## **D**

### **Direção de Ajuste**

Correspondência do propósito ilocucionário em relação ao conteúdo proposicional e ao mundo, pode: ocorrer no sentido Palavra-Mundo, quando se pretende modificar o mundo pela palavra; ocorrer no sentido Mundo-Palavra, quando se pretende descrever, com a palavra, o mundo; e, ser nula, quando, pelo ato de fala, não se pretende descrever ou modificar o mundo. (SEARLE, 2002, p. 5-6) 54

## **I**

### **Instituição Jurídica**

Conceito jurídico regulado por conjuntos de regras institutivas, consequenciais e terminativas, com o efeito de que suas instâncias existem durante um período de tempo, desde a ocorrência de um ato ou evento institutivo até a ocorrência de um ato ou evento terminativo. (MACCORMICK, 1986, p. 53) 72

### **Instituição Jurídica Principal**

Instituição que serve de contexto para a definição de uma instituição jurídica secundária. [123](#)

### **Instituição Jurídica Secundária**

Instituição definida no contexto de uma instituição jurídica principal. [123](#)

### **Interdisciplinaridade**

Combinação de duas ou mais disciplinas acadêmicas na realização de uma pesquisa, podendo haver, nesse processo, a integração ou síntese de teorias. [25](#)

## **N**

### **Norma Jurídica**

Sentido ou significado adscrito a qualquer disposição (ou a um fragmento de disposição, combinação de disposições, combinações de fragmentos de disposições) ([CANOTILHO, 2003](#), p. 1202) [47](#)

## **O**

### **Objeto Jurídico**

Regime jurídico com a forma de uma entidade que pode servir como objeto de transações. Nessa categoria se enquadra, por exemplo, o espectro de radiofrequência. ([RUITER, 2001](#), p. 98) [75](#)

## **P**

### **Pessoa Jurídica**

Regime jurídico com a forma de uma entidade que pode agir como um agente simples. Essa categoria inclui, por exemplo, os países, os organismos internacionais, os órgãos públicos, as empresas e as associações. ([RUITER, 2001](#), p. 98) [75](#)

## Poder

Seja X uma pessoa física, B um comportamento específico e C um resultado jurídico. Dizemos que, em uma situação S, X tem o poder imediato de atingir o resultado C ao fazer B, se B é tal que na situação S: (1) O comportamento B de X é um fundamento legal para o resultado jurídico C; (2) O comportamento B de X manifesta a intenção de X de atingir o resultado C por meio de B, e (3) O comportamento B de X não manifestando que X pretende alcançar o resultado jurídico C por B é um fundamento legal para C não seguir de B. (LINDAHL; REIDHAV, 2017, p. 30) 107

## Princípio Explícito

Princípio expressamente formulado em algum texto normativo, seja ele constitucional ou ordinário. É conhecido também como “disposição de princípio”. (SGARBI, 2013a, p. 233) 129

## Princípio Implícito

Princípio privado de disposição, ou seja, que não se encontra expressamente disposto em qualquer texto normativo. Tais princípios implícitos, na leitura habitual, são obtidos através do trabalho dos intérpretes em seus processos argumentativos a partir dos enunciados legislativos, sejam eles constitucionais ou ordinários. (SGARBI, 2013a, p. 233) 129

## Q

### Qualidade Jurídica

Regime jurídico com a forma de uma propriedade de um sujeito. (RUITER, 2001, p. 98) 75

## R

### Regra Consequencial

Regra que decorre da existência temporal de uma instituição na forma de direitos, poderes, obrigações e responsabilidades, como, por exemplo, o pagamento de par-

celas feitas pelo devedor ao credor no contexto de um contrato de financiamento. (MACCORMICK, 1986, p. 52) 72

### **Regra Institutiva**

Regra que traz à existência uma instância específica de uma instituição, por meio de um ato ou evento, como, por exemplo, a assinatura de um contrato. (MACCORMICK, 1986, p. 52-53) 71

### **Regra Terminativa**

Regra que define quando um instituição deixa de existir, como, por exemplo, quando do pagamento da última parcela de um contrato de financiamento. (MACCORMICK, 1986, p. 53) 72

### **Relatório de Destinação dos Dispositivos de Origem**

Relatório de consistência do processo de consolidação que indica a destinação de cada dispositivo da norma de origem, isto é, deve-se indicar ou o dispositivo da Portaria de Consolidação onde foi sistematizado, ou a explicação que fundamente o seu não aproveitamento. 144

### **Relatório de Origem dos Dispositivos Consolidados**

Relatório de consistência do processo de consolidação que indica o texto dos dispositivos da norma de consolidação, seguido da informação da norma de origem com o respectivo texto do dispositivo original. 141

### **Relação Contraditória**

Relação que ocorre se, e somente se, as proposições não compartilham o mesmo valor de verdade, isto é, ambas as proposições não puderem ser verdadeiras, como também, ambas não puderem ser falsas. As proposições “Todos gatos são brancos” e “Nem todos gatos são brancos” não podem ser ambas verdadeiras, como também, não podem ser ambas falsas, pois essas proposições são contraditórias. 91

### **Relação Contrária**

Relação que ocorre se, e somente se, as proposições puderem ser ambas falsas, mas não puderem ser ambas verdadeiras. As proposições “Todos gatos são brancos” e “Nenhum gato é branco” podem ser ambas falsas, mas, se afirmamos ambas, seremos levados a uma inconsistência, pois essas proposições são contrárias. [91](#)

### **Relação Jurídica entre Sujeito e Objeto**

Regime jurídico com a forma de uma relação entre o sujeito e o objeto. A propriedade é o exemplo mais comum dessa categoria. ([RUITER, 2001](#), p. 98) [76](#)

### **Relação Jurídica entre Sujeitos**

Regime jurídico com a forma de uma relação entre sujeitos. Essa categoria inclui, por exemplo, todos os contratos entre pessoas naturais e jurídicas. ([RUITER, 2001](#), p. 98) [76](#)

### **Relação Subcontrária**

Relação que ocorre se, e somente se, as proposições puderem ser ambas verdadeiras, mas não puderem ser ambas falsas. As proposições “Alguns gatos são brancos” e “Nem todos os gatos são brancos” podem ser ambas verdadeiras, mas, se negarmos ambas, seremos levados a uma inconsistência, pois essas proposições são subcontrárias. De forma inversa à relação contrária, a inconsistência aparece no caso de ambas as proposições serem falsas. [91](#)

## **S**

### **Status Jurídico**

Regime jurídico com a forma de uma propriedade de um objeto. ([RUITER, 2001](#), p. 98) [76](#)

### **Subalternação**

Implicação entre proposições subordinadas. A proposição “Todos os gatos são brancos” implica “Alguns gatos são brancos”, como também a proposição “Nenhum gato é

branco” implica “Nem todos gatos são brancos”. A condição de verdade da primeira proposição implica a verdade da segunda, mas não o contrário. [92](#)

## T

### Texto Normativo

Qualquer documento elaborado por uma autoridade normativa, sendo, por isso, identificável, *prima facie*, como «fonte do direito» num determinado sistema jurídico. Nesse sentido, diz-se que um «texto normativo» (uma «fonte do direito») é um conjunto de enunciados do discurso prescritivo. ([CANOTILHO, 2003](#), p. 1202) [47](#)



# Índice

- Accountability* da Consolidação
- Relatório de Destinação dos Dispositivos da Norma de Origem, 140
  - Relatório de Origem dos Dispositivos Consolidados, 140
- Acurácia
- em Bases de Dados de Legislação, 118
- Adolf Reinach, uso da linguagem, 49
- Alegoria da Caverna, 68
- Alexy
- importância de Hohfeld, 80
  - incompletude em Hohfeld, 86
  - liberdade jurídica, 101
- Alvo da consolidação, 117
- Antinomia, 153
- Articulação do Texto
- na consolidação, 125
- Assinatura da Norma Jurídica, 76
- Ato
- Ilocucionário, 51
    - Assertivo, 54
    - Compromissivo, 54
    - Declarativo, 54
    - Diretivo, 54
    - Expressivo, 54
  - Locucionário, 51
  - Perlocucionário, 51
- Ato de Fala, 50
- Ato de Promessa, 49
- Ato Social, Adolf Reinach, 49
- Atribuição de Função, 56
- Atualização das denominações de órgãos
- na consolidação, 128
- Atualização de Penas Pecuniárias
- na consolidação, 133
- Atualização de termos antiquados
- na consolidação, 132
- Austin, J. L., 50
- Autoridade Emitente, 117
- Base Empírica, 35
- Bevilaqua, sistematização, 41
- Código
- Civil
    - Parte Geral, 77
  - Civil da Alemanha, 23
    - Parte Geral, 24
  - de Hamurabi, 22
  - de Justiniano, 22
  - Napoleão, 22
- Ciência da Legislação, 33
- Cláusula de Revogação
- na consolidação, 140
- Classificação

- definição por Teixeira de Freitas, 23
- dos animais, por Borges, 7
- Codificação, 22
- fora do escopo da pesquisa, 41
- vs.* Consolidação, 153
- Competência
- do Sujeito, 73
- Material, 74
- Procedimental, 74
- Compilação, 40
- Complexidade
- do Ordenamento Jurídico, 22
- Fato Institucional, 63
- tratamento via instituições, 70, 121
- Configuração Jurídica, 75
- Confusão Legislativa, 42
- Confusão Terminológica, 83
- Consolidação, 22
- accountability*
- Relatório de Destinação dos Dispositivos da Norma de Origem, 140
- Relatório de Origem dos Dispositivos Consolidados, 140
- de leis, 32
- de normas em *vacatio legis*, 118
- de normas regulatórias, 32
- de normas transitórias não exauridas, 119
- previsão constitucional, 32
- responsabilidade pela elaboração, 40
- sistematização externa, 137
- sistematização interna, 126
- vs.* Codificação, 153
- Constituição de 1988
- art. 59
- consolidação, 32
- Conteúdo Proposicional do Ato de Fala, 51
- Contrária, relação, 89
- Contraditória, relação, 89
- Convenção, diferente de regra, 58
- Correlativos Jurídicos, 83
- Definição
- jurídica, 126
- legislativa, 126
- Dever (termo)
- sobrecarga semântica, 82
- Dever-ser, 100
- Direção de Ajuste, 52
- Direito (termo)
- sobrecarga semântica, 82
- Direito de Arrependimento, 75
- Divide-and-conquer*, *Ver* Dividir para Conquistar
- Dividir para Conquistar, 114
- Divisão do Texto
- na consolidação, 125
- Documento
- como Ato de Fala, 51

- representação da Instituição, 63
- Eliminação de Ambiguidade
  - na consolidação, 133
- Enunciados Performativos, 50
- Epistemologia, *Ver também* Ontologia
  - Senso Objetivo, 62
  - Subjetivo, 62
- Escola de Fenomenologia de Munique, 49
- Escopo da Pesquisa
  - definição, 41
- Estado
  - como principal instituição jurídica, 67
- Estado Administrativo, 22, 34
- Estado Regulador, 22, 34, 42
- Estatuição, *Ver* Fato Institucional
- Etapa de Consolidação
  - passos e procedimentos, 120
  - visão geral, 115
- Etapa Final
  - visão geral, 116
- Etapa Preparatória
  - passos e procedimentos, 117
  - visão geral, 115
- Extensão, 70
- Fato
  - Bruto, 47
  - Institucional, 47, 58, 60
    - complexidade, 63
    - comunicação, 63
    - persistência no tempo, 63
    - predominância sobre os objetos, 65
    - representação, 63
  - Social, 47, 58
- Fenomenologia, 49
- Filosofia
  - Analítica, 48
  - da Linguagem, 48
- Fonte do Direito, 46
- Força Ilocucionária do Ato de Fala, 51
- Freitas, Augusto Teixeira
  - superioridade do Esboço, 122
- Função Agentiva, 47
- Função Epistêmica
  - indicador de estado, 62
- Fusão de disposições repetitivas ou de valor normativo idêntico
  - na consolidação, 128
- Gessner, Conrad, 145
- Gestor de Saúde
  - complexidade do ordenamento, 35
- Google N-Gram Viewer, 27
- Grandes *corpus* de leis
  - tratamento via instituições, 70
- Gutenberg, 145
- Halpin
  - sobre o quadrado das oposições, 81
  - Triângulo das Possibilidades, 94
- Hamurabi, Código, 22

- Hermenêutica, 40
- Hespanha, Antonio Manuel, 26
- Heurística  
visão geral, 115
- Hexágono  
das Normas Constitutivas, 104  
das Normas de Conduta, 100
- Hexágono das Oposições, 94
- Hierarquia da articulação dos textos normativos, 119
- Hohfeld  
ideologicamente Neutro, 85  
sobrecarga semântica dos termos direitos e deveres, 83  
arcabouço analítico conceitual, 39  
mínimos denominadores comuns do direito, 85  
Teoria dos Conceitos Jurídicos Fundamentais, 80  
tradução de sua obra, 28
- Homogeneização Terminológica  
na consolidação, 133
- Idelogicamente Neutro, Hohfeld, 85
- Inadimplência Estatal, 33
- Indicador de Estado, 61  
Função Epistêmica, 62
- Insegurança Jurídica, 42, *Ver também* Segurança Jurídica
- Institucionalismo Clássico, 65
- Instituição  
Jurídica  
como conceito, 68  
como elemento particionador, 121  
contrato e fato institucional, 68  
definição por MacCormick, 71  
definição por Ota Weinberger, 71  
definição por Santi Romano, 65  
duração, 66  
Estado como principal, 67  
implica em relações jurídicas, 67  
ordenamento, 66  
poder sistematizador duplo, 70  
precedência do fato, 67  
principal e secundária, 121  
relação jurídica, 66  
Social, 60
- Instituição Fundamental  
Jurídica (Estado), 67  
Social (linguagem), 47
- Intencionalidade, 57
- Intencionalidade Coletiva, 57
- Interdisciplinaridade, 26, 33
- Interpretação da Norma, 46  
juízo de consolidação, 120
- Juicy Salif*, 57
- Justificativa, 41
- Legística, 33
- Legislação, saneamento formal, 42

- Lei Complementar nº 95/1998
- art. 11
    - caput*, II, g (remissão expressa e não contextual), 134
  - art. 13
    - caput* (institui a Consolidação da Legislação Federal), 32
    - § 1º (definição de consolidação), 32
    - § 2º, I (novas divisões), 125
    - § 2º, II (numeração), 125
    - § 2º, III (fusão de disposições), 128
    - § 2º, IV (atualização da denominação de órgãos), 128
    - § 2º, V (termos antiquados), 132
    - § 2º, VI (atualização de penas pecuniárias), 133
    - § 2º, VII (eliminação de ambiguidades), 133
    - § 2º, VIII (homogeneização terminológica), 133
    - § 2º, IX (supressão de dispositivos inconstitucionais), 120
    - § 2º, X (não recepção pela CF), 120
    - § 2º, XI (revogação expressa), 113, 120
    - § 3º (justificativa fundamentada para os casos dos incisos IX, X e XI do § 2º), 120
  - art. 14
    - caput*, I (competência para consolidar), 40
    - § 3º, I (revogação expressa), 37
    - prazos na redação original, 32
  - art. 15 (atualização da Consolidação da Legislação Federal pela Mesa do Congresso Nacional), 146
  - art. 16 (consolidação de decretos e atos normativos inferiores), 32
  - art. 17 (atualização das coletâneas pelo Poder Executivo), 146
- Lei Complementar nº 107/2001, 32
- Liberdade, 100
- definição por Alexy, 102
- Linguagem, 47
- Adolf Reinach, 49
  - Austin, 50
  - importância para os fatos institucionais, 63
  - Searle, 53
  - Thomas Reid, 49
- Mínimo Denominador Comum do Direito, 85
- Matriz de Consolidação
- Projeto SUSLegis, 38
- Mesa do Congresso Nacional, 146
- Metodologia
- caracterização da pesquisa, 25
- Montesquieu, sobre a simetria, 95

- N-Gram Viewer, Google, 27
- Número Mágico na Psicologia Cognitiva  
7 + ou - 2, 134
- Não Liberdade  
definição por Alexy, 103
- Neoinstitucionalismo, 34
- Neutralidade Ideológica, Hohfeld, 85
- Norma Constitutiva, 104
- Norma de Competência, 104
- Norma Jurídica  
assinatura, 76  
como instituição, 76  
interpretação, 46  
publicação, 76  
texto, 46
- Notação Compacta, 91
- Numeração de Dispositivos  
na consolidação, 125
- Objetividade, senso epistêmico, 62
- Objetivo Geral, 38
- Objetivos Específicos, 38
- Objeto Jurídico, 74
- Objeto Social, 47
- Ontologia, *Ver também* Epistemologia  
Objetivo, 62  
Senso Subjetivo, 62
- Ontologia Social, 56
- Oposição, etimologia, 82
- Opostos Jurídicos, 83
- Ordenamento Jurídico  
complexidade, 22  
como instituição, 66  
racionalização, 41  
simplificação, 22
- Organização da Tese, 29
- Orlando Gomes,  
sobre codificação e consolidação,  
154
- Ought to be*, 100
- Palavra Camaleônica, 83
- Parte Geral  
nos códigos civis, 24
- Persistência no tempo  
Fato Institucional, 63
- Pessoa Jurídica, 74
- Poder Deontico  
razões para agir, 64
- Poder Sistematizador Duplo, 70
- Portariefilia, 35
- Preâmbulo, 52
- Preâmbulo, força ilocucionária, 76
- Princípio  
Explícito, 127  
Implícito, 127
- Princípio da Justiça, 42
- Privilégio, problema com o termo, 86
- Problema de Pesquisa, 33
- Problemas de Técnica Legislativa

- nas normas de origem, 133
- Projeto SUSLegis, 26, 34, 38, 113
- marco temporal, 118
- norma mais antiga, 118
- normas não consolidáveis, 119
- Publicação oficial das normas, 118
- Quadrado das Oposições, 89
- Qualidade Jurídica, 74
- Racionalização do Ordenamento Jurídico, 41
- Radin, Max
- geometria jurídica, 150
- Recorte metodológico, 40
- Regra
- Consequencial, 71
- de Invalidação, 73
- institutiva, 70
- Terminativa, 71
- Regra Constitutiva, 58
- forma, 59
- recursividade, 59
- Regra Regulativa, 58
- forma, 60
- Regras e Conceito, 69
- Regulamento do SUS (2009-2017), 35
- Relação
- Contrária, 89
- Contraditória, 89
- Subalternativa, 90
- Subcontrária, 90
- Relação de Consumo, 75
- Relação Jurídica
- como instituição, 66
- Unidade do Raciocínio Jurídico, 149
- Relação Jurídica entre Sujeito e Objeto, 75
- Relação Jurídica entre Sujeitos, 75
- Relação Jurídica Intersubjetiva, 83
- Representação
- Fato Institucional, 63
- Rizek Júnior
- complexidade e necessidade de enfrentamento do problema de consolidação, 148
- Símbolo, 48, 57
- Síndrome da Portaríofilia Adquirida, 35
- Saúde Legis
- base de normas do MS, 118
- Searle
- influência no neoinstitucionalismo, 46
- obra, 48
- Teoria Geral dos Fatos Institucionais, 49
- Segurança Jurídica, 26, 42
- selva selvaggia*, 42
- Significado e Termo, 109
- Simetria, 95

- Simplificação do Ordenamento Jurídico, 41
- Sistema de Regras e Conceito, 69
- Sistematização de Normas, 22
- no contexto do Direito Civil, 23
  - por instituições, 70
- Sistematização Externa
- de instituição no processo de consolidação, 137
- Sistematização Interna
- de instituição no processo de consolidação, 126
- Sobrecarga Semântica
- dos termos direito e dever, 82
- Sobrecarga semântica, 111
- Speech Acts*, Ver Ato de Fala
- Status Jurídico, 75
- Subalterntiva, implicação, 90
- Subcontrária, relação, 90
- Subjetividade, senso epistêmico, 62
- SUSLegis, Ver Projeto SUSLegis
- Taxonomia
- de Fitch, 87
  - de Instituições Jurídicas, 74
    - especialização, 122  - dos Atos Ilocucionários, 53
  - dos Atos Jurídicos, 72
  - dos Conceitos Jurídicos Fundamentais, 81
  - dos Fatos, 61
  - dos usos da Linguagem, 51
  - Notação, 51
- Taxonomias
- utilizadas na pesquisa, 39
- Teoria
- da Decisão Jurídica, 41, 120
  - da Interpretação, 41, 120
  - da Legislação, 33
  - da Norma, 41
  - das Oposições, 89
    - Hexágono, 94
    - novo impulso, 81
    - Quadrado, 89
    - Triângulo, 93  - do Conceito, 69
  - do Ordenamento Jurídico, 41
  - dos Atos de Fala, 48
    - e sua subutilização no Direito, 72  - dos Conceitos Jurídicos Fundamentais, 80
  - Geral das Instituições e dos Fatos Institucionais, 48
  - Geral dos Fatos Institucionais, 49
- Termo e Significado, 109
- Texto Normativo, 46
- Thomas Reid, uso da linguagem, 49
- Transitórias, normas, 119
- Triângulo das Contrariedades, 93
- Trust, como exemplo de instituição, 77



Unidade do Raciocínio Jurídico

Relação Jurídica, 149

*vacatio legis*, 118

Wittgenstein, 55

Xadrez

regras do jogo, 58