



**Luís Fernando Pires Machado**

Livre-docente, Pós-doutor em Derecho penal y garantías constitucionales pela Universidad de La Matanza, Argentina, L.I.C. em Ciências Jurídicas e Sociais pela Universidad del Museo Social Argentino. Professor convidado de Derecho Constitucional da Universidad del Museo Social Argentino nos programas de pós-doutorado e doctorado. Director de tesis doctoral em Universidades argentinas. Orientador de monografias no Instituto Legislativo Brasileiro. Membro do grupo de

pesquisa em direito público crítico da Universidade Católica de Brasília. Consultor de marcos jurídicos para Casas Legislativas, na reformulação e atualização de Leis Orgânicas Municipais e Regimentos Internos. Membro do Grupo Interlegis de Assessoramento Legislativo, do Programa Interlegis.

**E** leram no livro, na lei de Deus, claramente; e deram o sentido: de modo que a leitura fosse entendida. E Neemias, que era o governador, e o sacerdote Esdras, o escriba, e os levitas que ensinavam o povo, disseram a todo o povo: "Este dia é consagrado ao Senhor vosso Deus; não lamenteis, nem choreis, porque todo o povo chorava, ouvindo a palavra da lei".

*"Na capa deste livro, a bandeira nacional, não desfraudada, encontra-se com fraude. E, a fraude que a presente obra desnuda, é a timidez legislativa que, ainda não balança no sopro das leis com impacto social positivo".*



*Noções Elementares da Legística*

MACHADO

*Série Ciência da Legislação*

Volume 1



Luís Fernando Pires Machado

*Noções Elementares  
da Legística*



NOÇÕES ELEMENTARES DA LEGÍSTICA

LUÍS FERNANDO PIRES MACHADO

2015

Dados para citação:

MACHADO, Luís Fernando P. Noções Elementares da Legística. 1ª ed. Brasília, Distrito Federal, 2015. 1. Legística 2. Legislação 3. Direito legislativo I. Título
---

2

TODOS OS DIREITOS RESERVADOS – É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio. A violação dos direitos do autor (Lei nº 9.610/98) é crime estabelecido pelo artigo 184, do Código Penal.

Impresso no Brasil/*Printed in Brasil*

Gráfica Portilho

Capa: Sued

Noções Elementares da Logística – Luís Fernando Pires Machado

Dedico este livro a Ingrid e Rafaela, razões para ir adiante.

## SUMÁRIO

Apresentação

Capítulo 1 - O surgimento da Logística

## APRESENTAÇÃO

Fórmulas para legislar há poucas, mas para governar há muitas. E, no esforço para alcançar o pacto federativo no Brasil atual, sente-se a necessidade em levar adiante os atendimentos para que acordos sejam cumpridos, apesar dos cenários não muito favoráveis para a democracia, aliados às tensões políticas num ponto e num contraponto às pressões políticas. Contudo, na esperança de melhores dias na perspectiva de que o Brasil não pode parar, restam às autoridades detentoras de poder, unir esforços em prol de uma causa comum, a de superar as dissensões buscando desenvolver políticas públicas em ações que traduzam na construção das leis que resultem em impacto social positivo. Aí, que se manifesta a “legística”, concebida como ciência da legislação, que prima por analisar os aspectos formais e materiais que colocam para os destinatários de cada norma jurídica aprovada textos claros e coerentes que amparem os anseios de todo o povo brasileiro.

Noções Elementares da Legística, longe de esgotar o assunto, foram escritas para chegar mais próximo do cidadão que vive perdido ao monte de leis que confundem o seu ritmo de vida e mais, por desconhecimento delas, acaba perecendo pelas armadilhas do legislador ao colocar “letras nefastas”, porque não dizer do jargão das leis draconianas<sup>1</sup> que imputavam aos gregos pesadas e arbitrárias regras no sentido de consolidar à força o poder instituído.

Claro está que, a cada passo da democracia, tende-se a se adotar mais regras rígidas no pior perigo que possa existir para mantê-la. As lições dos pensadores e governos atenienses não foram bem apreendidas. Um Brasil de mais de 4 milhões de regras jurídicas, somadas às leis federais, estaduais e municipais, só tendem mesmo a causar grande confusão e insegurança jurídica, fazendo com que os intérpretes busquem artifícios cada vez mais audaciosos para burlar os regramentos estabelecidos.

A legística, de forma incipiente, deve preencher a lacuna deixada pelo distanciamento do povo ao poder. Enquanto os detentores dos poderes ditarem as regras para o povo que não tem o poder de opinar nas votações das matérias que são de seu interesse ou não se interessa, a tendência será tenebrosa. Menos pior é a mobilização da sociedade quando demonstra insatisfação com os legisladores que procuram aprovar determinadas leis que afetam interesses coletivos ou premiam determinados setores com vantagens injustas.

Vê-se na legística a possibilidade de uma sociedade que pode se organizar para

---

<sup>1</sup> Incumbido pelos atenienses de preparar um código de leis escritas (até então eram orais), Drácon elaborou um rígido código de leis baseadas nas normas tradicionais arbitradas pelos juizes.

que haja a construção de melhores leis e a reconstrução das leis que poderiam ser melhores e a desconstrução daquelas leis nefastas e draconianas. É um desafio que o povo brasileiro precisa entender como benéfico para apropriação de seus direitos para vivência e convivência harmônica num país tão abalado por uma avalanche de leis que se contradizem e não se comunicam trazendo insegurança jurídica, desde a sua elaboração.

O estudo da legística tende a esclarecer os operadores do direito que uma norma jurídica precisa ter um palavrado que seja entendido por todos, sem qualquer indagação dúbida. Parece ser utópico. O que importa se não sairmos dessa crise das leis? Se há possibilidade da participação popular em ocupar o espaço para exercer o controle social dentro das Casas de Leis.

## Capítulo 1 - O surgimento da Legística

Uma nova ciência surge no Velho Mundo. Iniciativa criada pelos europeus, notadamente após o surgimento da União Europeia. Chamado a estudar o rumo e o estado da legislação dos países europeus, o francês Mandelkern<sup>2</sup> reuniu um grupo de intelectuais que detectou problemas e apontou soluções que nortearam um programa de melhoria da qualidade dos atos normativos, tais como uma opção para aplicação de políticas, uma avaliação de impacto da legislação que se deseja colocar no ordenamento jurídico, uma consulta aos segmentos atingidos, uma simplificação para evitar confrontos com a judicialização, um acesso à legislação, como informação clara e precisa do alcance da lei e estruturas eficazes para manter o *status quo*. Por óbvio, a realização de todos esses pontos dependerá, em parte, da melhoria do ambiente legislativo, no sentido de evitar encargos inúteis às empresas, aos cidadãos e à administração pública.

A melhoria da qualidade dos atos normativos enquadra-se, da mesma forma, no âmbito da dinâmica geral que visa melhorar a gestão pública, no sentido de reforçar a sua credibilidade. E o que é preocupante saber que as leis do nosso país vêm mescladas de questionamentos sobre a produção de seus efeitos e dos impactos causadores que refletem em impasses no processo de democratização de qualquer sociedade contemporânea.

. A escolha pelo termo Legística se dá pelo posicionamento sistemático que o termo recebe tanto dos países da família romano-franco-germânica (civil law) quanto do direito consuetudinário (common law) através do termo “Legistics”, conforme orientação de Soares<sup>3</sup>.

Resgate-se que a Comunidade Europeia procurou identificar quais os pontos cruciais para a formação de uma boa lei. Por óbvio, responder a quesitos e avaliar o impacto de que seria ou não a melhor alternativa em um ambiente propagador e discutidor de propostas governistas, mas sem que inviabilizassem a governança. O Livro Branco oriundo do Relatório Mandelkern, expressa uma solução da seguinte maneira “a simplificação e a melhoria do ambiente regulador da Comunidade Europeia, identificadas como prioridade por ocasião do Conselho Europeu de Edimburgo de Dezembro de 1992,

---

<sup>2</sup> Resultados de estudos de alto nível do Grupo Mandelkern (representante francês e presidente do Grupo) contratado pela União Europeia que traçou para si mesma o objetivo de se tornar mais competitiva e mais dinâmica do mundo fundada no conhecimento e que identificou os aspectos para melhorar a qualidade legislativa dos atos normativos dos países da Comunidade Europeia, no ano 2000. Foi representado por 16 peritos de cada um dos 15 países da União Europeia.

<sup>3</sup> Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50, p. 124-142, jan. – jul., 2007 127, a professora Fabiana de Menezes Soares cita a criação do termo legística, em seu artigo LEGÍSTICA E DESENVOLVIMENTO: A QUALIDADE DA LEI NO QUADRO DA OTIMIZAÇÃO DE UMA MELHOR LEGISLAÇÃO

*foi objecto de relatórios anuais da Comissão 'Legislar melhor'.*" 4

## **Capítulo 2 – A importância da legística**

A legística tem seu respaldo na ciência da produção das leis com qualidade, e assim, concebida como “ciência da legislação”, ampliando os estudos sobre o custo-benefício da colocação de uma lei no seio da sociedade. Mas, a verdade é que se vive em uma “crise da lei” instalada em nosso país. De fácil verificação, percebe-se que seu nascedouro vem desde ideia do legislador em estabelecer uma regra social para determinada atitude a ser obedecida e/ou desobedecida pelo cidadão, por isso mesmo, depara-se com problemas provocados por também não se ter uma ideia do alcance e dos efeitos da regra.

A começar pelas atitudes dos atores envolvidos em que seu posicionamento uma vez favorável, outra vez contrário, desde a sua concepção como proposta de uma nova ordem legal, e isso, indica que a tramitação do processo legislativo e seu requinte na Casa de Lei até a sua finalização, com a sanção ou promulgação leva a uma sequência de atos legislativos complexos e, às vezes, infindos.

As brechas ou a falta de qualificar o propósito da norma que se deseja colocar no ordenamento jurídico, sem qualquer análise aprofundada, mais uma vez, depara-se com a falta de uma análise aprofundada de seus resultados quanto ao impacto social positivo, o que deve ter amparo na legística, como paradigma que consiste em criar leis claras, concisas e precisas, além de evitar seus questionamentos judiciais, impactando todo o processo democrático.

Noutro compasso, as Casas de Leis devem dispor de uma estrutura organizacional que comporte comissões que emitam pareceres quanto à constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e o próprio mérito da matéria, por isso mesmo, o emprego da legisprudência faz-se necessário em um Estado Democrático de Direito, cuja prevenção da norma jurídica impedirá expectativa nefasta mediante ações de inconstitucionalidade ou medidas de segurança, quando faltarem os pressupostos para formulação das leis ou outros defeitos internos das normas que causam insegurança jurídica, chamando a esse procedimento nas comissões técnicas de controle endoprocedimental apoiado em pareceres quanto á constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa, associado à adequação financeira e orçamentária.

Em realidade, o que se percebe é que as Casas de Leis buscam elaborar leis, sem o devido cuidado emperrando o processo democrático, produzindo leis insustentáveis e

---

4 Livro Branco sobre a Governança, ponto 3., p. 21.

frágeis, como se pudesse, daqui a algum tempo, alterá-las sem qualquer poder. Cria-se uma lei, se der certo, ela continua no ordenamento jurídico, se não der certo, os legisladores revogam ou alteram.

Ora, com quase 27 anos promulgada, a Constituição brasileira já sofreu 89 alterações! São mais de 3 Emendas Constitucionais por ano. São alterações que afetam todo o ordenamento jurídico, e em efeito cascata, atingem as 27 Unidades da Federação e os 5.568 Municípios.

O estudo e a aplicação da ciência da legislação, chamada legística, renderá bons frutos em meio ao turbilhão de leis e, mais, o labirinto das letras das leis que infortunam a segurança jurídica.

Sem levar o aspecto cultural europeu, a crise das leis se constata do outro lado do Atlântico. Tal distanciamento não exige de que haja uma crise das leis brasileiras. No outro lado, adotou-se a legística para minorar o processo de criação das leis injustas e sem qualquer critério, cabendo, precisamente adotá-la como paradigma de leis responsáveis que atendam o interesse público e de amplo alcance social. Isso sim modifica a sociedade justa e democrática, contrário senso, o continuísmo causa óbices que impactam as leis de nosso país. Com efeito, espera-se que a legística, essa nova ciência, seja absorvida o mais depressa no sistema legislativo brasileiro como primado de elaboração, consolidação e aplicação de novas leis com supremo alcance social, como os movimentos ultramarinos já se fazem perceber nos países da União Europeia.

A legística situa-se no campo da ciência objetivando elaborar leis de maneira metódica e sistemática para aperfeiçoar e aprimorar sua qualidade. Pode-se dizer que a produção desse conhecimento inovador, a legística propicia solucionar entraves do processo legislativo com respostas relevantes às necessidades de tramitação das proposições o que possibilita atualizar, agregar ou modificar a capacidade produtiva dos efeitos pretendidos em sua prática exclusiva com elementos que expressem situações harmônicas em um ordenamento jurídico com um enorme elenco de normas, proibições, obrigações e instituições. Por essa razão, existe latente na sociedade uma preocupação para se efetivar equilíbrio entre custos e benefícios, sua aplicabilidade e eficiência, não previstas nos modelos atuais, por carecer de uma vontade legislativa, em geral, o que gera aumento da possibilidade de decisão dos conflitos sociais, que geram manifestações populares em todo o país.

Saliente-se que, muitas vezes, o governo federal e, se tem notícias, até os estaduais e municipais, iniciam o processo legislativo, via medidas provisórias. Todos sabem que medidas provisórias têm força de lei, desde sua publicação, com isso, os

governos não perdem a oportunidade de expedir os respectivos decretos regulamentadores surgidos no mesmo instante que as medidas provisórias, com a permissividade constitucional, invadindo o conceito da sua não retroatividade, no mais a dizer *lex prospicit, non respicit*<sup>5</sup>.

De toda forma, tratar a concepção da legisprudência em um conceito primário de prevenção da ordem legislativa de forma transparente e declarativa, por meio de ações que permitam especificar o trabalho legiferante do elaborador de leis e, com efeito, norteando os princípios gerais do processo legislativo, assim como sua ordenação temporal, que pode ser obtida com os cuidados de atendimento aos pressupostos de constitucionalidade, juridicidade, regimentalidade, técnica legislativa, seja em seus aspectos formais e até mesmo pela admissibilidade quanto ao mérito, só se poderia chegar ao cumprimento do aspecto material da norma jurídica, pouco se importando sobre sua validação temporal.

Decerto, ao estender as possibilidades da construção de normas jurídicas com qualidade, procura-se em sua importância gerar desenvolvimento econômico e social, no contributo da governabilidade e no êxito das políticas públicas, que exigem rapidez em sua execução, mas é preciso abstrair que, se uma lei passa a ser motivada racionalmente para a solução de problema, seu custo será proporcional aos benefícios gerados por preservar a coerência e a harmonia do ordenamento jurídico visando aumentar a segurança legisjurídica, dentre outras funcionalidades, visto que *lex jubeat, non suadeat*<sup>6</sup>, em referência ao seu caráter denotativo como imperativo da própria norma jurídica. Eis uma questão que afeta diretamente o instituto das medidas provisórias, sem qualquer atendimento aos pressupostos legísticos, quiçá sua formulação colaborativa pelos feitores das leis – os legisladores que seriam aptos para apreciação das matérias nas Casas de Leis, ainda mais por serem representantes da sociedade.

### Capítulo 3 – A finalidade da legística

A legística tem o condão de premiar a boa lei, que possua qualidades indispensável para a paz social e com impacto positivo, que consista na concepção da realidade ao buscar a síntese com clareza e alcançar o cidadão ao leva-lo a entender o texto da lei na compreensão do recado, sem deixar obscuro, confuso ou inteligível quaisquer de seus dispositivos.

Evidente que a concisão dos textos normativos objetiva facilitarem o cumprimento

---

5 Do latim: a lei não é retrospectiva, mas prospectiva – as leis, em geral, têm sua força para o futuro, atendendo ao princípio da irretroatividade, mas as medidas provisórias têm força de lei antes da sua aprovação.

6 Do latim: a lei obriga, não persuade. Da intenção de dizer que o império da lei deve ser positivada, sem resquício de dúvida interpretação, daí sua função legisjurídica.

legal e a indicação precisa do que deva ser regulado. Interessante salientar que concisão textual deve ser dada em uma síntese abrangente para a aplicabilidade da lei aliada à simplicidade do recado das letras em linguagem simples e que responde aos recursos da moderna técnica legislativa, sob a influência de considerações sociológicas, metodológicas e estratégicas que permitam a fiel interpretação das regras jurídicas em perfeita harmonia com sua finalidade para alcançar a todos, de forma segura e benéfica.

A adequada e esperada regulação da vida de cada um de nós, em suas variâncias temporal e espacial só poderia mesmo acontecer pela necessidade e anseios do povo. Uma lei apropriada pelo cidadão que dá crédito por ser benéfica, vai torná-la respeitada. E respeitar as leis parece ser um grande problema, justamente porque a legislação pátria é feita de maneira errada ou porque não atende o interesse do cidadão. Essa questão vai desde a forma da criação da lei. Seja porque o cidadão não participa da ideia, ou porque a ideia já vem de cima para baixo e por depender de um complexo de fatores ainda a descobrir. Neste diapasão, aplicar legística permite que se respeite a boa técnica de redação legislativa, formalmente, e que cumpra os requisitos constitucionais e, alcance materialmente, no mérito, o efetivo alcance social.

Parece ser inusitado em buscar na legística, como forma teórica, incipiente ainda no Brasil, o grande amparo para a feitura das normas jurídicas. Mas qual seria o fortalecimento na ciência para referenciar a feitura da legislação pátria. Um Congresso Nacional que fecha cada legislatura com mais de 8 mil proposições iniciadas pelos deputados federais e senadores da República. Haja motivação! É salutar tantas ideias sem dúvida, mas desde que não sejam ideias draconianas, sem nexos, ou sem qualquer fundamentação. Fazer leis por fazer, sem analisar seu impacto, é muito perigoso para a sociedade que espera do legislador as boas leis, as que tragam impacto social positivo e de alcance benéfico.

Temos visto a mobilização pelas redes sociais e o chamamento da população que resultam em manifestações sociais e populares. Se há ocorrências com certa frequência é sinal que algo está por fazer e por melhorar. De qualquer forma, as manifestações revelam formas de inquietudes de que nada vai bem quando o cenário político não corresponde aos interesses dos cidadãos, em geral.

#### **Capítulo 4 - Princípios comuns da Legística de acordo com o Livro Branco<sup>7</sup>**

---

<sup>7</sup> A resolução de Estrasburgo pedia ao Grupo Consultivo Mandelkern, em conformidade com o mandato de Lisboa, trabalhar em estreita coordenação com a Comissão Européia, para garantir a troca de informação recíproca e regular os trabalhos de cada um em matéria de melhoria da qualidade dos atos normativos (...) Em diversas ocasiões, realizaram-se igualmente trocas de informações entre o Grupo e a equipe encarregada do Livro Branco sobre a Governança, nomeadamente no âmbito dos preparativos das cimeiras de Estocolmo e de Laeken. Resultam, assim, os princípios comuns da Legística.

Resultados do Relatório Mandelkern, o Livro Branco traçou entendimentos que direcionam princípios que norteiam princípios para a melhoria da qualidade legislativa, conforme a seguir:

- 1) Necessidade – Em virtude deste princípio, os poderes públicos são convidados a analisar e comparar a eficácia e a legitimidade relativas de vários instrumentos legislativos de ação governamental à luz dos objetivos a serem atingidos;
- 2) Proporcionalidade – Qualquer ato normativo deve equilibrar vantagens e condições prescritos nos diversos instrumentos normativos que permitam aos poderes públicos o desenvolvimento de ações de diversas naturezas, em função dos objetivos a serem alcançados;
- 3) Subsidiariedade – Tem por função assegurar que as decisões sejam tomadas ao nível mais próximo possível dos cidadãos, garantindo sistematicamente que qualquer ação levada a cabo em nível comunitário seja justificada em relação às opções disponíveis;
- 4) Transparência – Objetivando melhorar a qualidade dos atos normativos, identificando mais eficazmente os efeitos imprevisíveis e tendo como foco o posicionamento das partes diretamente envolvidas, a elaboração legislativa não deve ficar confinada às estreitas fronteiras dos organismos da administração pública.
- 5) Responsabilidade – As autoridades responsáveis pelos atos normativos devem interessar-se pela questão de sua aplicabilidade. Todas as partes envolvidas devem estar aptas a identificar claramente as autoridades de onde emanam os atos normativos que a elas se aplicam. Com efeito, as dificuldades de aplicação dos atos normativos devem ser informados para justificar suas alterações;
- 6) Inteligibilidade – Uma legislação coerente, compreensível e acessível àqueles a quem se destina é essencial à sua boa aplicação. Para aceder a um conjunto de atos normativos coerente, a inteligência da lei deve ficar em destaque, do contrário, pode-se exigir um esforço do próprio poder público em relação às pessoas que, devido à sua limitação, encontrem dificuldades em fazer valer os seus direitos.
- 7) Simplicidade – Da premissa de que os atos normativos sejam tão pormenorizados quanto necessário e tão simples quanto possível, assim como a

simplicidade é uma fonte importante na economia *erga omnes*<sup>8</sup>

## Capítulo 5 – Divisão da legística

### Legística formal

Por Legística Formal deve-se entender como ações do legislador para melhorar a comunicação legislativa com os destinatários da lei, por isso mesmo, fornece princípios e técnicas destinadas a aperfeiçoar a compreensão dos textos legislativos, numa linguagem fácil e apropriada para facilitar a comunicação sem dúvida interpretação, com boa compreensão e acessível a todos. Mais uma razão lógica para saber que a legística formal (domínio técnico e sistemático) estuda os critérios de comunicação legislativa, de modo a melhorar a compreensão e identificação da norma legal vigente, através de uma adequada redação, sistematização, simplificação e acesso aos textos legais.

Tem-se evidenciado que as medidas provisórias promovem discussões *ex ante* pelos pareceres oferecidos pelas Comissões e pelo Plenário para depois aprovar ou não a matéria. Os Congressistas adotam a legística formal ao verificar a redação técnica legislativa, mas pouco se discute a legística material pelo exíguo tempo de tramitação. É verdade, tenta-se evoluir o debate na Câmara dos Deputados, mas quando se chega ao Senado Federal, o prazo da medida provisória está por expirar, comprometendo as discussões e as votações. Além do mais, imiscuem-se conteúdos, tornando a proposição um monstrego pelos contrabandos inseridos mediante as emendas aprovadas e, por conseguinte, recepcionadas em seu bojo.

Almeida<sup>9</sup> (2007) reflete o contributo da legística em uma política de legislação ao tornar científico que “legislar é uma *decisão política*, é um *processo político*, e que portanto a lei está sujeita a condicionalismos políticos, sociais e económicos.”

Claro que o debate em torno da lei deve ser alargado, mas evidencia-se que a crise da lei pode ser ultrapassada com o desenvolvimento da Teoria da Legislação, em particular da Legística. Identifica-se assim, que há correntes significativas sobre a problemática da lei. Para alguns autores a crise do paradigma legalista é analisada na perspectiva da crise de legitimação do Estado em que os diferentes atores sociais perquiram a legitimidade do Estado por não serem contemplados na legislação aprovada pelo Legislativo e pelo Executivo. Na outra vertente, a crise legalista vem com a dificuldade de comunicação do Estado Social, ou seja, não há como regular a vontade

<sup>8</sup> Para todos – compreende as empresas, organismos e a própria administração pública.

<sup>9</sup> Maria Tavares de Almeida é jurista do quadro superior da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa. Diretora da Legislação. Em artigo, a autora profere as necessidades de desenvolvimento da ciência legística, em intervenção realizada no dia 11 de setembro de 2007, no Congresso Internacional de Legística – Qualidade da Lei e Desenvolvimento, realizado em Belo Horizonte.

legislativa com a vontade do povo, que são os verdadeiros destinatários da lei.

A Legística formal trata da tradução normativa da lei, desde a concepção do ato de iniciativa legislativa até a colocação das ideias em dispositivos redacionais.

### **Eficácia da comunicação legislativa**

Ao legislador cumpre comparar as alternativas para o saneamento das proposições, com preferência àquelas que se mostrem compatíveis com todo o sistema jurídico de forma harmônica e de acordo com os princípios da legística formal:

**Clareza** - Resume-se em simplicidade da linguagem, existência de um pensamento legislativo claro e uso de vocábulos adequados à situação.

O princípio da segurança jurídica, elemento fundamental do Estado de Direito, exige que as normas sejam pautadas pela precisão e clareza, permitindo que o destinatário das disposições possa identificar a nova situação jurídica e as consequências que dela decorrem para sua vida. Ao legislador pátrio cabe se importar com a redação em um estilo claro para que haja clareza e sentido do que vai ser levado ao destinatário.

Devem ser evitadas, assim, as formulações obscuras, imprecisas, confusas ou contraditórias. O ideal é o emprego da palavra exata e precisa. A clareza do texto é fundamental com a correta expressão da língua, a ordem de cada palavra e a construção de frases com sentido.

**Simplicidade**- Conduz à exclusão de termos vagos e imprecisos ou supérfluos, não omitindo o essencial. Na escrita a densidade da mensagem é função da relação entre o número de palavras “plenas” (verbos, substantivos, adjectivos) e o das palavras “gramaticais” (pronomes, artigos indefinidos, advérbios). A mensagem será mais compreensível, quanto maior for o número de palavras “plenas”»

**Coerência (deve-se guardar compatibilidade lógica entre os dispositivos)** - Cada artigo deve ser concebido numa relação com todas as outras normas de um texto legal (**coerência interna**) e em relação a todas as regras relevantes que constem de outros textos (**coerência externa**).

**Precisão** - Exigência de adequação na redação e nos conceitos estatuídos)

**Uniformidade** - “A uniformidade do **estilo legislativo** facilita a **compreensão** dos destinatários da lei.”

**Concisão** - O texto legal deve conter **toda** a informação necessária, mas **não mais** de que a informação que é requerida”.

**Parcimônia (otimização da economia do discurso jurídico com o menor número possível de regras)** - Da impulsão legislativa, finalmente, compete avaliar o grau de aceitabilidade pelos cidadãos das medidas propostas e de sua factibilidade ou

exequibilidade. Tanto a possibilidade de resistência séria contra a aplicação de determinada norma por parte dos eventuais atingidos, quanto à probabilidade de que ela venha a ser objeto de impugnações judiciais fundadas, não de ser levadas em conta na formulação das proposições normativas.

### **Requisitos Essenciais que Devem ser Observados na Formulação de Disposições Legais ou Regulamentares**

Alguns princípios constitucionais balizam a formulação das disposições legais. Do princípio do Estado de Direito e de alguns postulados dele derivados pode-se inferir alguns requisitos que devem nortear a elaboração de atos normativos.

O princípio do Estado de direito exige que as normas jurídicas sejam dotadas de alguns atributos, tais como *precisão* ou *determinabilidade*, *clareza* e *densidade suficiente* para permitir a definição do objeto da proteção jurídica e o controle de legalidade da ação administrativa.

- a) À configuração do **conteúdo** das disposições jurídicas – regras sobre citações, leis modificativas, remissões, revogações, entrada em vigor, etc.;
- b) À configuração **formal** das disposições jurídicas – regras sobre sistemática e divisão das leis; regras sobre promulgação e publicação da lei, etc.;
- c) Aos aspectos de **redação legal**.

Algumas formas de atendimento da legística formal:

**Emenda** - Segundo o direito positivo brasileiro, emenda é a proposição legislativa apresentada como acessória de outra (Regimento Interno da Câmara dos Deputados, art. 118).

**Titularidade do Direito de Emenda** - Nem todo titular de iniciativa goza do poder de emenda. Esta faculdade é reservada aos parlamentares. Todavia, a prática consolidada parece assegurar, *aos titulares extraparlamentares da iniciativa*, a possibilidade de alteração do projeto mediante a apresentação de *mensagens aditivas*. Essa alternativa tem seus limites, não podendo dar ensejo à supressão ou à substituição de dispositivos. A supressão ou a substituição somente poderá realizar-se pela retirada e posterior reapresentação do projeto.

**Emendas em Projeto de Iniciativa Reservada** - Cumpre indagar se seria admissível a propositura de emenda a todo e qualquer projeto de lei. Ao contrário do Texto Constitucional de 1967/69, a Constituição de 1988 veda, tão-somente, a apresentação de emendas que aumentem a despesa prevista nos projetos de iniciativa reservada (Constituição, art. 63, I e II). Ficou autorizada, pois, a apresentação de emendas a

qualquer projeto de lei oriundo de iniciativa reservada, desde que não implique aumento de despesa.

**Emendas ao Projeto de Lei de Orçamento Anual e ao de Lei de Diretrizes Orçamentárias** - A Constituição de 1988 não impede a apresentação de emendas ao projeto de lei orçamentária. Elas não de ser, todavia, compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias e devem indicar os recursos necessários, sendo admitidos apenas aqueles provenientes de anulação de despesa (Constituição, art. 166, § 3º). A Constituição veda a propositura de emendas ao projeto de lei de diretrizes orçamentárias que não guardem compatibilidade com o plano plurianual (Constituição, art. 166, § 4º).

**Espécies de Emendas** - As propostas de modificação de um projeto em tramitação no Congresso Nacional podem ter escopos diversos. Elas podem buscar a modificação, a supressão, a substituição, o acréscimo ou a redistribuição de disposições constantes do projeto. Nos termos do art. 118, § 1º, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, "*as emendas são supressivas, aglutinativas, substitutivas, modificativas, ou aditivas*". Os parágrafos subsequentes definem esses diversos tipos de emendas:

- *Emenda supressiva* é a que manda erradicar qualquer parte de outra proposição (art. 118, § 2º);
- *Emenda aglutinativa* é a que resulta da fusão de outras emendas, ou destas com o texto, por transação tendente à aproximação dos respectivos objetos (art. 118, § 3º);
- *Emenda substitutiva* é a apresentada como sucedânea a parte de outra proposição (art. 118, § 4º);
- *Emenda modificativa* é a que altera a proposição sem a modificar substancialmente (art. 118, § 5º);
- *Emenda aditiva* é a que se acrescenta a outra proposição (art. 118, § 6º);
- *Subemenda* é a emenda apresentada em Comissão a outra emenda, e pode ser supressiva, substitutiva, ou aditiva (art. 118, § 7º).
- *Emenda de redação* é a *emenda modificativa* que visa a sanar vício de linguagem, incorreção de técnica legislativa ou lapso manifesto (art. 118, § 8º).

### **Legística material**

Por Legística Material deve-se entender como ações do legislador para elaborar o conteúdo da norma e sua efetividade com impactos avaliados previamente. Há, nas Casas de Leis procedimentos regimentais estabelecidos pelo processo legislativo, que resulta em sistemas de ação. O legislador deve formular proposições embasadas em normas pretéritas ou por inovação, sempre com referencial a uma legislação superior ou

correlata, o que reforça elementos de conteúdo factíveis. De fato, a legística material, por meio de regras internas, segue um domínio metódico e procedimental interno para garantir que a concepção da lei observe requisitos de qualidade e de validade que lhe permitem preencher, adequadamente e com maior eficiência, os seus objetivos operacionais.

### **Qual a proposta da Legística Material?**

Atender a uma metodologia de preparação da lei, do conteúdo da lei, que visa fornecer elementos ao legislador para uma tomada de decisão objetiva.

Sugere-se divisões de ações do procedimento legislativo em várias fases. A metodologia legislativa ocupa-se especialmente das fases de identificação do problema, da definição dos objetivos do legislador, da apresentação das alternativas de solução, da avaliação dos resultados da legislação – e apresentam-se medidas e instrumentos que concorrem para a preparação mais racional das diferentes fases da elaboração da lei. Com efeito, nos nossos dias, grande parte da doutrina, considera que a legitimidade da lei não pode mais estar apenas confinada ao respeito dos procedimentos legais – que obviamente são necessários e exigidos para o devido processo legislativo.

Pela racionalidade da lei compreendidos os condicionalismos políticos, jurídicos e sociais, aguarda-se que a legislação traga soluções aos problemas, da melhor forma, às exigências de eficácia, eficiência e efetividade. A lei deve cumprir os seus objetivos, com os benefícios que justifiquem os seus custos e, mais que seja aceito pelos seus destinatários.

A Legística Material, com os princípios e instrumentos que propõe, assume um papel central neste novo olhar sobre a lei, ou melhor, sobre o procedimento de elaboração da lei. É o seu grande contributo para uma política de legislação.

Vê-se que há medidas provisórias otimizadas vislumbrando uma legislação qualitativa quando traz em seu bojo atributos de legística material. Fabiana de Menezes Soares (2007)<sup>10</sup> ensina que

*“a legística como saber jurídico evolui com a necessidade de uma legislação mais eficaz com o desafio de compatibilizar o direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como instrumento exclusivo para consecução de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais”.*

Os pareceres dos parlamentares sobre as proposições legislativas ainda carecem de estudo aprofundado, coloca o caso das medidas provisórias que têm sido pela obviedade quanto à boa redação e à técnica legislativa, sem qualquer estridência,

---

<sup>10</sup> A autora externaliza que a legislação se faz eficaz no sentido de estar atuante e disponível para a produção de efeitos.

obedecendo aos parâmetros da norma que relativiza e enquadra a formatação das leis. Aliás, o Poder Executivo com o auxílio da Casa Civil da Presidência da República vai além, ao fornecer subsídios justificadores com o fulcro de buscar o convencimento dos Parlamentares na aprovação das medidas provisórias, sensibilizando-os na exposição de motivos que acompanha cada uma delas e que servem para orientação de voto. Nesse diapasão, o próprio autor da presente monografia foi autor de inúmeras orientações de voto, quando exercia atividades na Liderança do Governo no Senado Federal, como Assistente Técnico no gabinete do então Líder, Senador Aloizio Mercadante e, posteriormente, como Chefe de Gabinete, de seu substituto, Senador Romero Jucá. Dos conhecimentos abstraídos galgou ao cargo de Assistente Técnico da Liderança do Governo no Congresso Nacional, da então Líder, Senadora Roseana Sarney. Tais ocupações propiciaram a expertise na formulação de orientações de voto para subsidiar os Senadores da base governista das matérias circundantes tanto no Senado Federal como no Congresso Nacional.

Dentre as dezenas de orientações de voto, o autor dá como exemplo

*“Liderança do Governo no Senado*

*Assessor Luís Fernando Machado – EM 10/08/2007*

*RELATOR-REVISOR: Senador VALDIR RAUPP*

*Relator na Câmara dos Deputados: Dep. UBIALI (PSB/SP)*

*Parecer aprovado em 26/06/2007.*

***Orientação de Voto do PLV 21 (MP 369)***

*Acresce e altera dispositivos das Leis nºs 10.683, de 28 de maio de 2003, 10.233, de 5 de junho de 2001, 10.893, de 13 de julho de 2004, 5.917, de 10 de setembro de 1973, 11.457, de 16 de março de 2007, e 8.630, de 25 de fevereiro de 1993, para criar a Secretaria Especial de Portos, e dá outras providências.*

<i>Prazo no Senado</i>	<i>Pauta do Senado</i>	<i>Obstrução da Pauta em</i>	<i>Prazo final (60 dias)</i>	<i>Prorrogação (60 dias)</i>
<i>05-6-2006 a 18-6-2006</i>	<i>14-7-2006 ITEM 1</i>	<i>22-6-2006</i>	<i>6-7-2006</i>	<i>18-9-2006</i>

**A) A PROPOSIÇÃO**

*O Projeto de Lei de Conversão nº 21, de 2007, proveniente da Medida Provisória nº 369, de 7 de maio de 2007, cria a Secretaria Especial de Portos, com status de ministério e vinculada à Presidência da República, com o objetivo específico de cuidar dos portos marítimos e dos postos outorgados às companhias Docas, enquanto a gestão dos portos fluviais continuará com o Ministério dos Transportes. Com isso, a MP altera a Lei*

10.683/03, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios.

Durante sua apreciação pela Câmara dos Deputados, o parecer do relator, deputado Vadinho Baião (PT-MG), concluiu pelo atendimento dos pressupostos constitucionais de relevância e urgência, acatando emendas para fins de correção do texto da Medida Provisória original.

Das 13 emendas apresentadas, foram rejeitadas, independentemente quanto ao juízo de mérito, as de nº 10, 11 e 12, por possuírem objeção de natureza técnica: seja por invadirem competência privativa do Poder Executivo ou por aumentarem despesas em projetos de iniciativa exclusiva de outro Poder, conforme as emendas 1 a 8, baseando-se nos arts. 61, § 1º, inciso II, alíneas “a” e “c” e 63, inciso I, da Constituição Federal.

No mérito, o relator, Dep. Jorge Bittar, optou por acolher a Emenda nº 9, por suprir uma lacuna do texto inicial quanto às situações daqueles servidores que optarem pela substituição de alguma outra gratificação de desempenho de atividade ou de produtividade, percebida em decorrência do exercício do cargo efetivo, pela GIPAS, quando da sua passagem para a inatividade.

O relator rejeitou todas as demais emendas por considerar que a proposição original atende melhor à finalidade proposta.

## B ) DA ANÁLISE

A Câmara aprovou o texto modificado por emenda do Relator com o objetivo de realizar correção do texto original da Medida Provisória 296/06, que cria 8.593 cargos e funções no ensino profissionalizante mantido pelo governo federal. As vagas serão abertas, segundo o governo, para acompanhar o processo de expansão das escolas federais de educação profissional e tecnológica, que forma uma rede de 144 unidades.

A MP também cria 540 cargos de direção e funções gratificadas nas universidades federais. O Executivo também alega que os cargos serão usados para preencher as vagas abertas com a criação de universidades. Segundo o Ministério da Educação (MEC), o atual governo abriu oito universidades federais e outras quatro estão em processo de criação ou implantação.

**Impacto no Orçamento.** A criação de cargos para as instituições federais provocará, neste ano, um impacto orçamentário de R\$ 150 milhões (escolas profissionalizantes) e R\$ 4,23 milhões (universidades). Para fazer frente a esse montante, pelo menos em parte, a MP autoriza a extinção de 1.179 cargos das escolas profissionalizantes — que, segundo o MEC, não correspondem mais às necessidades educacionais.

**Ensino descentralizado.** Das vagas destinadas às escolas técnicas, 3.430 serão reservadas para cargos técnico-administrativos em educação, 2.343 de direção e funções, e 2.820 para professores de primeiro e segundo graus. Os profissionais vão trabalhar nas Unidades de Ensino Descentralizadas (Uneds) vinculadas aos Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), e nos Cefets criados a partir da transformação das escolas agrotécnicas federais. As Uneds são escolas que possuem sedes próprias, mas que mantêm dependência administrativa, pedagógica e financeira em relação aos Cefets. Segundo o Executivo, algumas Uneds ainda não possuem quadro próprio. As 144 instituições federais de ensino profissional e tecnológico estão distribuídas do seguinte modo: 34 Cefets, 36 escolas agrotécnicas, uma escola técnica federal, 30 escolas técnicas vinculadas a universidades federais, uma escola técnica federal e 43 Uneds.

### C) DO VOTO

A proposição em questão é de extrema relevância, visto que o Governo deve aparelhar satisfatoriamente o setor público e adequar-lhe a remuneração em níveis compatíveis com as responsabilidades exercidas e com as disponibilidades do Erário.

Os pressupostos de urgência e de relevância são notórios, pois a matéria visa integrar um conjunto de medidas destinadas à regularização dos vínculos precários de trabalho atualmente encontrados nas unidades federais hospitalares do Hospital Geral de Bonsucesso, Hospital dos Servidores, Instituto de Cardiologia de Laranjeiras e Instituto Nacional de Traumatologia-Ortopedia, localizadas no município do Rio de Janeiro.

O Governo objetiva dotar de pessoal qualificado para atender determinações já exaradas pelos órgãos de controle e pelo Ministério Público Federal.

Urge combater as expressivas carências em recursos humanos indispensáveis e inadiáveis para o seu nobre mister de curar e salvar vidas. A urgência na implementação de uma remuneração razoável e competitiva vai inibir as Fundações de Apoio vinculadas às unidades hospitalares que complementam de forma irregular a remuneração dos servidores dessas unidades.

Quanto à constitucionalidade, a Medida Provisória nº 231, convertida em PLV de nº 6, de 2005, insere-se na competência legislativa do Congresso Nacional, não esbarrando nas vedações temáticas (art. 37, inciso X, art. 48 e art. 62, § 1º, da CF). Fica evidente que não há óbices quanto aos requisitos de juridicidade e de técnica legislativa.

Por fim, deve-se ressaltar que essa proposta não acarretará a geração de novas despesas orçamentárias, uma vez que os valores a serem destinados ao programa já se encontram previstos na Lei Orçamentária vigente, até porque o art. 9º da MP 231 determina que as despesas adicionais com pessoal e encargos sociais oriundas da sua

*execução correrão, obrigatoriamente, por conta da redução equivalente de outras despesas correntes, no âmbito do Ministério da Saúde.*

### III) DO VOTO

*Trata-se de proposição de grande alcance social, visando ajustar a deficiência em pessoal no âmbito das unidades hospitalares do Hospital Geral de Bonsucesso – HGB, Hospital dos Servidores – HSE, Instituto de Cardiologia de Laranjeiras – INCL e Instituto Nacional de Traumatologia-Ortopedia – INTO, bem como conceder gratificações de incentivo aos profissionais de saúde.*

*A alteração feita na Câmara não compromete a essência, o objetivo e o alcance social da proposição. A orientação do voto para a base governista no Senado Federal é pela aprovação da proposta na forma do PLV Nº 06/2005.*

*A Assessoria Técnica da Liderança do Governo no Senado coloca-se à disposição para prestar quaisquer esclarecimentos adicionais que se fizerem necessários.*

**ASSESSOR: LUÍS FERNANDO PIRES MACHADO**

**GABINETE DA LIDERANÇA DO GOVERNO NO SENADO”.**

Como se abstrai, os componentes indispensáveis para a apreciação da medida provisória devem cumprir os requisitos da legística material, como inserto no presente texto. Também há a necessidade de cumprir os pressupostos de urgência e de relevância e da boa técnica legislativa, daí se obtém os preceitos da legística material. Com efeito, aplicar legisticamente às medidas provisórias é uma tarefa assaz importante na política de governabilidade desde que atenda aos anseios do povo.

### **Legística organizativa**

Por Legística Organizativa se infere o domínio da “governance” normativa para seguir um modelo de gestão pública de qualidade dos negócios públicos dentro de planos, metas e programas de governo em atendimento às políticas públicas em todas as esferas. Não que haja unanimidade quanto à escolha desta, como melhor adequada à identificação dos domínios de uma ciência da Legislação. O que se deve levar com é o legislador identificar domínios de análise que permitam a melhor e mais ampla compreensão do fenômeno legislativo cada vez mais ampliado por normas infralegais para as funções de governança, deste ou daquele órgão da administração pública. O interesse público deve ser estampado no contexto da medida provisória para cumprir os pressupostos da legística material, na conformação de seu conteúdo para o alcance social evidenciado em seu parecer quanto ao mérito da proposta, objetivando o amplo debate político em torno das questões envolvidas em seu texto e contexto, já a legística formal, de cunho redacional da boa técnica legislativa deve ser atendida em sua

confeção conforme preconiza a Lei Complementar nº 93, de 1995 e pelo seu Decreto Regulamentador nº 2.954, de 1999.

Como vimos anteriormente, a Legística estuda e analisa os procedimentos para se construir uma lei, desde a sua elaboração (*drafting*), ainda na fase anteprojeto ou projeto. É o chamado procedimento interno da lei para acompanhar o devido processo legislativo, de acordo com as normas regimentais das Casas de Leis.

## Capítulo 6 – Responsabilização pelas regras sociais

Cada um dos três Poderes deveria obedecer *ex vi* da Constituição Federal suas competências que permitem a harmonia e a independência entre eles, mas não é assim que funciona na prática e aqui, evidencia, numa concepção axiológica, que a configuração constitucional e histórica da separação dos Poderes das Repúblicas nos regimes democráticos em Legislativo, Executivo e Judiciário, já não se aparenta na jurisdição sul-americana, e notoriamente, no Brasil.

Mormente os Poderes sejam classificados quanto às competências: Legislativo responsável pela construção das Leis; Executivo pela aplicação das Leis; Judiciário pela apreciação das leis; e quanto ao funcionamento, dotados de independência e harmonia, o que os torna interdependentes, apesar de possuírem características distintas, há necessidade de que os mesmos criem estímulos de convergência de suas ações tanto exclusivas quanto privativas num profundo esforço de governança para trazer legalidade e legitimidade quando investida e regulada por instrumentos normativos capazes de auferirem autoridade institucional, desde a confecção de normas constitucionais, ou seja, uma Constituição da República com capacidade de reger o sistema de funcionamento das instituições, pois *contrario sensu*, impactaria qualquer governo para dirigir seu país e qualquer estilo de comando inviabilizaria a governabilidade.

Necessário o equilíbrio entres os Poderes para aliviar as tensões que devem ser deslocadas e movimentadas para fluir acordos, cujos distensionamentos procurarem atender ao povo pelos seus representantes eleitos, os legisladores. O atendimento melhor para que as leis sejam boas reflete-se em alívio porque efetivam o alcance social ao gerar direitos e deveres amplamente discutidos e aceitos no âmbito da sociedade. Ao ganhar valor, a norma jurídica estabelecendo direitos e os deveres caminham juntos para a concretude dos atos afetados pelos acontecimentos.

Montesquieu vislumbrava os três Poderes separados pela especialização de suas funcionalidades e independência organizacional na abstração de que, uma vez instituídos, são caracterizados como uníssonos na formatação do Estado para dotá-lo de soberania. Nos países latino-americanos é comum cada Poder invadir a competência que deveria ser

do outro, o que é ponderável e até aceitável pela peculiar forma de governo democrático, ainda que haja rugas entre este ou aquele poder, e o que se verifica é o consenso ainda que haja polêmicas ou outro interesse por trás do jogo de poder.

A maneira respeitosa e sensata para o cumprimento das ações políticas e no exercício definido de suas funções, cada um dos Poderes procura separar suas competências, mas nem sempre isso funciona, e acaba havendo disfunções. O Legislativo pode julgar, ainda que distintamente que o Judiciário e atuar como o Executivo obedecendo aos primados da Administração Pública. O Executivo pode legislar como o Legislativo, a exemplo das medidas provisórias editadas pelo presidente da República com força de lei e julgar como o Judiciário nos processos administrativos e contenciosos. O Judiciário pode legislar tal qual o Legislativo para impedir que uma norma inconstitucional tenha sua validade, retirando-a do ordenamento jurídico, e atuar como o Executivo, até mesmo oferecendo proposições legislativas para iniciar no Legislativo. A perfeita sintonia entre os Poderes presume-se a maturidade da democracia em obediência ao pacto federativo no melhor exemplo de governabilidade na adoção do sistema *checks and balances*<sup>11</sup>.

Com efeito, a interferência funcional de um Poder no outro não alarga os pressupostos para a existência do Estado Democrático de Direito, pelo contrário, pretende com isso, evitar abusos de autoridade ou de poderes que venham a contaminar a sociedade ou parte dela. Assim, detectando-se que uma norma jurídica elaborada pelo Legislativo e sancionada pelo Executivo lesiva à *lex mater* cabe ação direta de inconstitucionalidade dirimida pelo Judiciário.

Leve-se em consideração que o Legislativo funciona como órgão julgador ao votar os crimes de responsabilidade cometidos pelos chefes do Executivo, que o Legislativo funciona como Executivo nas demandas de seus serviços administrativos, que o Executivo exerce atividade típica legislativa quando adota medida provisória, que o Executivo julga matérias de cunho administrativo, que o Judiciário legisla declarando normas constitucionais ou inconstitucionais, que o Judiciário executa ações do Executivo em seus serviços internos.

A grosso modo, poder-se-ia verificar a ingerência de um Poder no outro, mas de fato, o que existe é uma convergência de ações sem misturar as funcionalidades dos três Poderes. O equilíbrio e a sinestesia dos devem buscar na sociedade os seus anseios, de forma a garantir a governabilidade e o estado de direito.

Nesse compasso que se procura um referencial para a construção das leis,

---

11 Sistemática adotada para freios e contrapesos da governabilidade, considerando o regime democrático.

parametrizando-as com as normas maiores. Em se tratando de Constituição, basilar do comportamento de todo Estado e de seus concidadãos, no que tange as suas ordens, emprega-se o processo legislativo para regular e disciplinar tudo aquilo que as normas constitucionais não enxergam ou não alcançam. Não se fala de afastabilidade do prescrito constitucionalmente, mas em se atribuir aos Poderes maneiras de perceber o papel desempenhado por eles seja em qual regime de governo se situem, ainda que evoluam ou refaçam as leis de acordo com as suas necessárias tendências para adaptação ao modo de vida no presente.

Mas não é o povo formulador das leis para dotar normas jurídicas que necessitam. Os membros das Casas de Leis são os responsáveis para isso, por serem dotados de poderes cujas competências consistem em construir as normas jurídicas que, em muitos casos, são eivadas de crassos erros que impactam negativamente a sociedade, porque em sua elaboração não são observados os critérios necessários para o seu alcance e sem dos devidos cuidados para atingimento dos destinatários.

Para o legislador, a elaboração das normas jurídicas consistentes e idealizadas para o bem comum, em obediência aos princípios da legística em seu alcance social ou institucional permitirá ao Poder Executivo a aplicabilidade das normas jurídicas consistindo em programas, projetos e ações que resultam em bem-estar social e ao Poder Judiciário, a sedimentação do direito com todas as suas nuances para perpetrar entendimentos legais e racionais das normas jurídicas. Será um benefício a serviço do povo brasileiro, se cada um dos poderes obedecerem seu espaço.

Um ponto a considerar é que a Constituição da República Federativa do Brasil não dispôs especificamente sobre o processo de formação das normas jurídicas, cuja função legislativa dos Poderes Legislativos é atribuída aos seus regimentos internos que regula os atos legislativos dos legisladores propriamente dito. Com efeito, a Constituição Federal fornece os fundamentos para a aplicação do processo legislativo baseando-se nas competências e nos elementos cruciais para legitimar as ações e os procedimentos. Assim, os artigos 2º, 44, 45, 46, e 68 indicam os órgãos incumbidos da legislação; consigna a matéria legislativa nos artigos 21, 22, 24 e 48; indica os órgãos cooperadores da legislação nos artigos 84, IV e V, 96, II; vincula a iniciativa legislativa com seus titulares nos artigos 61, 84, III, XXIII e 165; disciplina a discussão, a revisão, a votação e a aprovação ou a rejeição das matérias legislativas consignadas pelos artigos. 64, 65, 66 e 69; dá a diretriz básica para trata o veto pelos artigos. 66, §§ 1º a 6º, e 84, V; e, posiciona o Congresso Nacional, o Senado Federal e a Câmara dos Deputados no procedimento e feita das leis pelos artigos. 51, 52, 57 e 58.

Nesse contexto, a positivação do direito estatal é resultado do processo legislativo e dos agentes políticos iniciadores das leis, apontados pela Carta Magna, apesar de o processo legislativo parlamentar ser permeado de acertos e de respostas dos interesses cooptados nas Casas Legislativas, trazendo-lhes amplitude de suas decisões, e com certeza, legitimação constitucional na feitura das leis.

O Poder Legislativo pode iniciar o processo legislativo em todas as hipóteses não reservadas em caráter exclusivo ou privativo para os demais Poderes, haja vista que aos Poderes Executivo e Judiciário garante-se, ainda, a iniciativa, constitucionalmente prevista, para a iniciativa de leis no exercício de suas respectivas competências.

Dentre as competências exclusivas e privativas, em devida separação legislativa, o Poder Legislativo deve dar o devido andamento no rito processualístico legislativo, na forma previamente estipulada pela Constituição Federal, pela legislação própria e pelo Regimento Interno, a todas as proposições submetidas a seu exame, de sua iniciativa ou não.

Decerto que a qualidade dos atos normativos deve ser vista como um benefício público cujo alcance dependerá da seriedade como é tratada a *res publica*.<sup>12</sup>, tomando-se como exemplo, um estudo que realizei acerca da MP 466, de 29 de julho de 2009, que dispõe dos serviços de energia elétrica<sup>13</sup>

#### MEDIDA PROVISÓRIA Nº 466, DE 29 DE JULHO DE 2009.

*Dispõe sobre os serviços de energia elétrica nos Sistemas Isolados e dá outras providências.*

*O PRESIDENTE DA REPÚBLICA, no uso da atribuição que lhe confere o art. 62 da Constituição, adota a seguinte Medida Provisória, com força de lei:*

*Art. 1º As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica nos denominados Sistemas Isolados deverão atender à totalidade dos seus mercados por meio de licitação, na modalidade de concorrência ou leilão, a ser realizada, direta ou indiretamente, pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL, de acordo com diretrizes do Ministério de Minas e Energia.*

*§ 1º Na hipótese de o atendimento por meio de licitação ser inviável ou o procedimento licitatório resultar deserto, a forma de contratação de energia elétrica para atender à obrigação do caput será definida em regulamento.*

*§ 2º A contratação de energia elétrica, nos termos do caput, dependerá da prestação de garantias financeiras pelas concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica.*

*Art. 2º Os contratos de suprimento de energia elétrica, ou equivalentes, nos Sistemas Isolados, vigentes na data de publicação desta Medida Provisória, não poderão ser objeto de aditamento para promover a prorrogação de prazos ou aumento das quantidades ou de preços.*

---

<sup>12</sup> Coisa pública.

<sup>13</sup> <http://www.planalto.gov.br/ccivil/ Ato2007-2010/2009/Mpv/466.htm>, acessado em 29 de julho de 2009.

*Parágrafo único. O disposto no caput não se aplica aos casos de comprometimento do suprimento de energia elétrica, hipótese em que o aditamento somente será permitido para aumento de quantidade e de prazo, limitado a doze meses, não prorrogáveis, conforme dispuser regulamento.*

*Art. 3º A Conta de Consumo de Combustíveis - CCC, de que tratam o [§ 3o do art. 1o](#) e o [art. 8o da Lei no 8.631, de 4 de março de 1993](#), passará a reembolsar o montante igual à diferença entre o custo total de geração da energia elétrica, para o atendimento ao serviço público de distribuição de energia elétrica nos Sistemas Isolados, e a valoração da quantidade correspondente de energia elétrica pelo custo médio da potência e energia comercializadas no Ambiente de Contratação Regulada - ACR do Sistema Interligado Nacional - SIN, conforme regulamento.*

*§ 1º No custo total de geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados, de que trata o caput, deverão ser incluídos os custos relativos:*

*I - à contratação de energia e de potência associada;*

*II - à geração própria para atendimento ao serviço público de distribuição de energia elétrica;*

*III - à aquisição de combustíveis;*

*IV - aos encargos e impostos; e*

*V - aos investimentos realizados.*

*§ 2º Incluem-se, também, no custo total de geração previsto no caput os demais custos associados à prestação do serviço de energia elétrica em regiões remotas dos Sistemas Isolados, caracterizadas por grande dispersão de consumidores e ausência de economia de escala, conforme regulamento.*

*§ 3º O reembolso relativo aos novos contratos de compra e venda de potência e de energia elétrica firmados nos Sistemas Isolados, a partir da data de publicação desta Medida Provisória, será feito às concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e instalações de distribuição de energia elétrica.*

*§ 4º O reembolso relativo aos contratos de compra e venda de potência e de energia elétrica, firmados e submetidos à anuência da ANEEL até a data de publicação desta Medida Provisória, será feito ao agente que suportar os respectivos custos de geração.*

*§ 5º O direito ao reembolso previsto no caput terá duração igual à vigência dos contratos de compra de potência e de energia elétrica, mantendo-se, inclusive, após a interligação ao SIN, neste caso condicionado ao atendimento do disposto no § 1º do art. 4º desta Medida Provisória.*

*§ 6º O direito ao reembolso relativo à geração própria das concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços públicos e instalações de distribuição de energia elétrica vigorará, após a interligação ao SIN, até a extinção da autorização ou concessão da respectiva instalação de geração, desde que atendido o disposto nos §§ 1º e 2º do art. 4º desta Medida Provisória.*

*§ 7º O direito de reembolso, após a interligação ao SIN, não alcançará as eventuais prorrogações das autorizações ou concessões das respectivas instalações de geração.*

*§ 8º No caso de efetivo aproveitamento de créditos tributários referentes a valores reembolsados pela CCC, o agente deverá ressarcir a este mecanismo o montante integral do crédito tributário aproveitado.*

*§ 9º No caso de impostos, o cálculo do valor máximo a ser reembolsado considerará as alíquotas e bases de cálculo vigentes na data de publicação desta Medida Provisória.*

*§ 10. Na hipótese de as alíquotas e bases de cálculo serem modificadas, de forma a resultar em valores de impostos superiores ao máximo previsto no § 9º, a diferença entre o valor máximo e*

*o resultante da modificação referida será considerada como custo, e repassada à tarifa da concessionária do serviço público de distribuição de energia elétrica que sofrer impacto decorrente da modificação.*

*§ 11. Os recursos arrecadados pela CCC deverão ser compatíveis com o montante a ser desembolsado.*

*§ 12. O regulamento previsto no caput deverá prever mecanismos que induzam à eficiência econômica e energética, à valorização do meio ambiente e à utilização de recursos energéticos locais, visando atingir a sustentabilidade econômica da geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados.*

*Art. 4º Os agentes dos Sistemas Isolados serão considerados integrados ao SIN e submetidos as suas regras a partir da data prevista no contrato de concessão para a entrada em operação da linha de transmissão de interligação dos Sistemas.*

*§ 1º Os agentes deverão providenciar a adequação de suas instalações físicas, de seus contratos comerciais, rotinas de operação e outras medidas prévias, conforme regulação da ANEEL.*

*§ 2º As pessoas jurídicas concessionárias, permissionárias e autorizadas de distribuição e de geração de energia elétrica que se interligarem ao SIN deverão atender ao disposto no [art. 20 da Lei no 10.848, de 15 de março de 2004](#), no prazo de dezoito meses a contar da data de integração ao SIN.*

*Art. 5º As concessionárias, permissionárias e autorizadas de serviços e instalações de distribuição de energia elétrica e demais agentes que atuem nos Sistemas Isolados, que não cumprirem as obrigações estabelecidas nesta Medida Provisória, estarão sujeitos às penalidades previstas na legislação geral do setor elétrico.*

*Art. 6º A Lei nº 9.991, de 24 de julho de 2000, passa a vigorar com as seguintes alterações: [\(Produção de efeitos\)](#).*

*“Art 1º*

*Parágrafo único. As pessoas jurídicas referidas no caput ficam obrigadas a recolher ao Tesouro Nacional, até 31 de dezembro de 2012, o adicional de trinta centésimos por cento sobre a receita operacional líquida.” (NR)*

*“Art. 4o Os recursos para pesquisa e desenvolvimento, previstos nos arts. 1º a 3º, exceto aquele previsto no parágrafo único do art. 1º, deverão ser distribuídos da seguinte forma:.” (NR)*

*“Art. 4º-A. Os recursos previstos no parágrafo único do art. 1º deverão ser recolhidos ao Tesouro Nacional para ressarcimento de Estados e Municípios que tiverem eventual perda de receita decorrente da arrecadação de ICMS incidente sobre combustíveis fósseis utilizados para geração de energia elétrica, ocorrida nos doze meses seguintes à interligação dos respectivos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional - SIN.*

*§ 1º O disposto no caput aplica-se somente à interligação dos Sistemas Isolados ao Sistema Interligado Nacional - SIN ocorridas após 30 de julho de 2009.*

*§ 2º O montante do ressarcimento a que se refere o caput será igual à diferença, se positiva, entre o valor decorrente da aplicação da alíquota de referência do ICMS sobre o custo do combustível fóssil utilizado para geração de energia elétrica nos Sistemas Isolados do Estado, nos doze meses que antecederam a interligação, e o valor decorrente da aplicação da alíquota de referência do ICMS sobre o custo do combustível fóssil utilizado para a geração de energia elétrica, nos doze meses seguintes à interligação.*

*§ 3º A alíquota de referência de que trata o § 2º será a menor entre a alíquota média do*

*ICMS nos doze meses que antecederam a interligação, a alíquota vigente em 30 de julho de 2009, ou a alíquota vigente no mês objeto da compensação.*

*§ 4º O ressarcimento será transitório e repassado às unidades da federação após a arrecadação dos recursos necessários, na forma disposta pelo § 5º.*

*§ 5º O ressarcimento será calculado e repassado a cada unidade da federação nos termos da regulamentação a ser expedida pela ANEEL, respeitado o critério de distribuição do art. 158, inciso IV, da Constituição, e a Lei Complementar nº 63, de 11 de janeiro de 1990.*

*§ 6º As receitas de que trata este artigo deverão ser aplicadas nas seguintes atividades do setor elétrico:*

*I - em programas de universalização do serviço público de energia elétrica;*

*II - no financiamento de projetos socioambientais;*

*III - em projetos de eficiência e pesquisa energética; e*

*IV - no pagamento de faturas de energia elétrica de unidades consumidoras de órgãos estaduais e municipais.*

*§ 7º Eventuais saldos positivos em 1º de janeiro de 2013 serão devolvidos às concessionárias e permissionárias de serviços públicos de distribuição, na proporção dos valores por elas recolhidos, e revertidos para a modicidade tarifária.*

*§ 8º O Poder Executivo poderá reduzir a alíquota de que trata o parágrafo único do art. 1º, bem como restabelecê-la.” (NR)*

*Art. 7º O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Medida Provisória.*

*Art. 8º Esta Medida Provisória entra em vigor na data de sua publicação, produzindo efeitos, em relação:*

*I - ao art. 6º, a partir de 1º de janeiro de 2010; e*

*II - aos demais artigos, a partir da data de sua publicação.*

*Art. 9º Ficam revogados:*

*I - o [§ 2º do art. 8º da Lei no 8.631, de 4 de março de 1993](#);*

*II - o [§ 3º do art. 11 da Lei no 9.648, de 27 de maio de 1998](#); e*

*III - o [art. 86 da Lei no 10.833, de 29 de dezembro de 2003](#).*

*Brasília, 29 de julho de 2009; 188º da Independência e 121º da República.*

Apercebe-se que, na maior parte das vezes, o conteúdo das medidas provisórias advém de questionamentos sobre a produção de efeitos e os impactos causadores que refletem em impasses no processo de democratização de qualquer sociedade contemporânea, pois que avaliação se pode abstrair do contexto dessa norma que tem força de lei desde a sua edição? Com um sentido ainda mais gravoso, porque devido a sua urgência e relevância, os deputados federais e os senadores da República não dispõem de prazo hábil para emitir opiniões seguras, apenas creditando seus votos pela aprovação, orientados pelos líderes de suas bancadas.

Imagine-se quais as consequências dos impactos que uma medida provisória pode causar, ainda mais quando o Poder Executivo resolve assinar um decreto regulamentando

os propósitos da matéria, sem ao menos, ter sua apreciação pelo Congresso Nacional, pois se a medida provisória for rejeitada, como ficariam os atos atendidos pelo decreto regulamentar? Curioso é que, havendo a transformação da medida provisória emendada pelos legisladores, o projeto de lei de conversão é encaminhado à sanção presidencial, justamente aquele que iniciou o processo legislativo e dará sequência ao mesmo, caso veto os dispositivos emendados pelos congressistas. Assim que funciona o jogo emaranhado na construção de leis no nosso país.

### **Capítulo 7 - A oportunidade do legislador externo como uma tática da legislação**

Até agora, falamos do legislador nato ou próprio, ou seja, aquele que pelo sistema eleitoral brasileiro, foi eleito para ocupar cadeiras nas Casas Legislativas para a elaboração das leis brasileiras. Não é bem assim que funciona, pois as brechas constitucionais dotam os chefes do Executivo para legislar com medidas provisórias e com decretos regulamentadores, dão competências ao Judiciário para retirar leis tornadas inconstitucionais e adotam súmulas e acórdãos, fora os Conselhos que decidem atos legislativos de resoluções.

Como se depreende, há uma anomalia de competências e que na prática não se aceita tanto como uma verdadeira separação dos poderes. Também, não há um daquele que se intromete nas competências dos demais. Por isso, deixo claro que há lacunas permissivas que levam a prática legislativa com funções atípicas do Executivo e Judiciário na elaboração de normas jurídicas, que se dá pelo procedimento legislativo externo, chamado de tática da legislação.

Importa assim considerar o procedimento legislativo externo com os impulsos legislativos que atendem os motivos políticos, jurídicos, sociais e econômicos que podem justificar o início do procedimento legislativo anômalo e quase sempre não-transparente. Por essa razão, e apesar de antecederem o procedimento legislativo, de serem exteriores ao mesmo, são objeto de estudo no âmbito da Tática Legislativa, como se fosse um jogo realizado fora das arenas legislativas, contudo sem a participação dos principais atletas que atuam no time do Poder Legislativo.

O risco é muito maior para a aceitação de normas jurídicas expedidas por colegiados ou pelas decisões monocráticas, sem audiência dos legisladores eleitos para o exercício de discutirem e aprovarem nas arenas das Casas Legislativas, ainda que se justifique ou exponha os elementos de motivação ao evidenciar um plano governamental ou até mesmo na necessária ação declaratória de constitucionalidade e ajuste a norma jurídica concebida externamente, de forma atípica, sob o ponto de vista de uma política de legislação. Ainda assim, interessa analisar o desenvolvimento formal, material e

organizacional do procedimento legislativo externo, que não se obriga ao cumprimento dos requisitos legais e regimentais, que exigem pareceres técnicos dos relatores das matérias nas Casas de Leis ou no Judiciário.

Apesar dos aspectos externos às Casas de Leis, as normas regulamentadoras, decretos do executivo e decisões judiciais também poderão influenciar a qualidade da lei. É comum reportar resoluções originadas dos diversos conselhos federais ou órgãos administrativos e agências reguladoras para compreender os detalhes e os pontos de interferência na vida das pessoas, às vezes obscuros, confusos e até incompatíveis sob o ponto de vista da legislação no quadro das políticas públicas no Brasil, vez que elaboradas por agentes públicos externos ao Legislativo, não dando lugar a quem caberia naturalmente legislar, tornando-as anômalas. E nisso, explica o eminente professor português Gomes Canotilho (1987)<sup>14</sup>:

“...o estudo do conjunto de motivos, dos factores de influência, de ocasiões e de sujeitos ou agentes, directa ou indirectamente participantes no procedimento de criação de normas legislativas.”

### **Capítulo 8 - Tomada de decisão para legislar**

Qualquer que seja a intenção de se iniciar uma nova proposição seja para reformar, alterar, derrogar, consolidar determinada norma jurídica vigente, cabe ao legislador entender dos requisitos necessários na tramitação legislativa.

Inicialmente, cabe o procedimento interno das Casas de Leis ou de outros legisladores centralizar seu parecer sobre os problemas de natureza constitucional, legal, jurídico, regimental e técnica legislativa, como vimos também, a tática legislativa adotada pelos colegiados externos, inclusive quanto ao mérito da matéria legislativa. Outras dificuldades deverão ser também transpostas e tratadas como as agendas legislativa e política, por conterem elementos essenciais para o bom entendimento da lei e as justificações que levarem a sua adoção, as pressões e tensões das matérias polêmicas, as audiências públicas com a participação popular nos debates e os artifícios regimentais das Casas de Leis.

**Agenda Legislativa** - Por agenda legislativa, há um lado importante tanto para o mentor da proposição quanto da vontade legislativa. Com isso, ao pautar uma matéria na sessão plenária, inserindo-a no espaço destinado à “Ordem do Dia”, cuja competência regimental cabe ao presidente do órgão legiferante, advindo daí a detenção de um poder em estabelecer qual o item da pauta em que se situar cada matéria, salvo a união em torno de algum recurso que discordar da decisão monocrática. Aliado a isso, deve-se considerar

---

<sup>14</sup> J.J.Gomes Canotilho, Relatório sobre Programa, Conteúdos e Métodos de um curso de Teoria da Legislação, Boletim da Faculdade de Direito, vol LXIII, 1987, ponto 1, Cap3 Tática da Legislação.

que, embora inscrita na Ordem do Dia, a matéria poderá não ser discutida ou voltada.

**Agenda política** - Carece de decisão legislativa a agenda política. Os regimentos das Casas de Leis priorizam as matérias de urgência ou as que forem de iniciativa externa. Os problemas a considerar são os mais diversos. Uma matéria do governo é defendida pelos líderes da bancada governista e dos integrantes que sustentam o governo. Isso em qualquer esfera. Uma matéria sobre plano diretor, por exemplo, será necessária a convocação da sociedade para debates em audiência pública.

**Pressões e tensões políticas** - Quando se coloca em tramitação uma determinada matéria, sabe-se cá e lá, se ela será polêmica ou não. É muito comum, nos órgãos legiferantes, os debates acirrados quando não há o agrado no teor da proposição apresentada. Os pontos de divergência identificados são os mais distintos. Seja porque a lei que se vá implantar tenha conteúdo draconiano, nas suas entrelinhas há maldades que interferem direta, ou indiretamente, nos interesses dos grupos representados na Casa de Leis. Ou porque não se permitiu um amplo debate para se entender melhor a matéria. Pressões do grupo a ser beneficiado para aprovar logo a matéria, tensões criadas com o rompimento de acordos pré-estabelecidos, enfim, deve-se levar em conta de que os governantes empurram “goela abaixo” uma enxurrada de proposições, mal dando tempo de uma discussão mais ampla. Tanto que, levantamento da última legislatura, 99% (noventa e nove por cento) das matérias que foram aprovadas no Congresso Nacional foram de iniciativa do governo federal, e diminuta parte de iniciativa dos legisladores natos. E, isso se reflete nas 27 Casas de Leis estaduais e nas 5.568 Câmaras Municipais.

**Participação popular** - Com resistências, as Casas de Leis pouco ou nada promovem a audiência do povo para manifestação sobre esta ou aquela matéria, salvo quando reconhecida lei assim o determina, como nos setores da educação (Planos de governo), na alteração dos planos diretores das cidades, na construção de barragens, são alguns exemplos. Tende-se nas democracias instaladas a realização de convite para a população em geral ser ouvida e consulta popular na preparação da lei. Sem dúvida, permitir-se o engajamento do povo nas decisões legislativas é um reconhecimento que dá maior sustentação para aprovação ou rejeição da matéria. Com efeito, a oportunidade de consulta, bem conduzido, é uma forma de legitimação da lei, traz maior transparência ao procedimento legislativo e proporciona uma análise de informações e de conceitos fundamentais para a identificação e avaliação dos problemas e o levantamento das possíveis soluções de impasses. Conclamar a população nas decisões legislativas é uma providência salutar. Diversas Casas de Lei, há uma década criaram as Comissões de Legislação Participativa e há pouco tempo, disponibilizaram em seus sítios da Internet,

ferramenta que propicia a cada cidadão apresentar um anteprojeto de lei com ideias interessantes e que podem ser apropriadas pelo Parlamento.

**Artifícios regimentais e extraregimentais** - É a situação mais complicada para finalização do processo legislativo para aprovação das matérias, haja vista que os regimentos internos das Casas Legislativas preveem artifícios para acelerar e até mesmo estagnar determinada proposição legislativa, por meio de emendas, recursos, destaques para votação em separado, substitutivo, obstrução da pauta, colocação de matérias de urgência na frente de outras.

Fato curioso é dado pela omissão regimental, em que cabe ao presidente decidir monocraticamente sobre a colocação em pauta das matérias, sobre recursos e demais requerimentos que promovem o processo legislativo.

### **Capítulo 9 – A resignificância das leis**

Impulsionar ideias concretas e factíveis para a sociedade. Senão, a confusão deixada pelo discurso que não condiz com aquilo que deveria ser transmitido e que o povo não entende porque não é chamado a opinar, na maioria das vezes. Relativiza-se a vontade do povo com modelos impróprios de leis que nada significam ou nenhum benefício social traduz e, ao mesmo tempo, o legislador incorpora sem considerar o escopo de seu projeto de lei, sem observar a qualidade na elaboração e eficácia na aplicação quando transformá-lo em lei sabedor que haverá resultado positivo em sua aplicabilidade.

As leis deveriam ter colocações contidas no pensamento vanguardista da legística atribuído com origem das boas práticas no acompanhamento dos trabalhos legislativos do Parlamento da União Europeia. Lá, exordiou-se a legística, primaz nas feitura das leis europeias com qualidade, pelo pressuposto de que as normas jurídicas identificam regras de conduta para a sociedade e envolve todas as pessoas.

Não é por acaso que o teor de determinadas leis não consegue traduzir suas mensagens, e com isso, acabam caindo em desuso, desrespeitadas e acabam “não pegando”. Razão disso, pode ser explicado pelo linguístico francês Haroche (1984) em sua obra “*Faire dire, vouloir dire*”<sup>15</sup>, onde demonstra o muito do que a pessoa pensa e diz, embora possa parecer que a linguagem do jurista seja a do engano, quando dizem que dizem, mas não dizem. Daí que a legística, essa nobre ciência das leis procura critérios inovadores na feitura das leis que sejam acreditadas e seguidas. Atualmente, é notória a forma de esquiva com que o legislador artificializa o discurso que mascara o teor descrito nas normas que produzem, também se percebe o engodo dos políticos na feitura das

---

<sup>15</sup> Fazer dizer, querer dizer, cuja obra analisa a visão diacrônica do discurso e seus resultados.

normas jurídicas, pois é comum detectar leis que não pegam numa manipulação perigosa ou até, para agradar eleitores em palanques das candidaturas inventam projetos de lei que não tem nada a haver para o interesse público e seu alcance social.

Pesadume e hermetismo<sup>16</sup> evidenciam a imbricação de como funciona o sistema legislativo como um todo. Nesse diapasão, colaboram, com efeito, para garantir a sua autoridade legislativa, pela vertente de uma linguagem na qual se apreende mal as significações, em completa submissão às leis e aos acordos políticos, tendo que rezar da cartilha, compreendendo o famoso jargão popular: “manda quem pode, obedece quem tem juízo”. Ademais, nos bastidores há as negociatas na composição das leis *erga omnes*. Valendo do aforismo “ninguém pode alegar ignorância diante da lei” deveria assim ser completado: “ninguém, entretanto, pode alegar compreendê-la verdadeiramente”<sup>17</sup>.

Perpassa um viés de ações do processo legislativo com expressões que fogem da linguagem do povo, regra geral, que, pelo estabelecimento de jurisdições, leis, regulamentos, portarias e resoluções e demais atos, o poder público desenvolve a força do aparelho do Estado e, em certas circunstâncias, é lógico, não há como renunciar a este regramento, pois corre-se o risco de vulgarizar as significações da língua jurídica, que consagra, decerto, sua melhor garantia, desde que a clarifique sem qualquer dúvida em sua aplicabilidade, ou seja, *in claris, cessat interpretatio*<sup>18</sup>.

Decerto, a manifestação dos Poderes constituídos advém de diversos atributos como a de impor limites aos seus conviventes, seja pelo disciplinamento das ações, pela forma como as instituições procuram agir e reagir diante das leis, pelo amparo permissivo de atos e efeitos, pelos fatores limitantes dos agentes envolvidos e alcançados pelas normas jurídicas, bem como pelas consequências assinaladas permitem observar o que se espera dos governantes e dos governados no contexto, subcontexto e supracontexto no que diz respeito à formação das Leis, isso ainda no âmbito do Poder Legislativo.

Primeiramente, não se deve olvidar que a construção das leis é uma exigência formal que materializa o pensamento e as intenções de se colocar em formatação, ou seja, em obediência à redação técnica legislativa, determinada ordem para ser seguida que, em princípio, deve ser geral, haja vista que não há justificativa do desconhecimento

<sup>16</sup> Claudine Haroche destaca o pesadume como a má vontade em elaborar ou cumprir as leis, enquanto o hermetismo, traduz-se em mascaramento ou obscuridade dos conteúdos das normas jurídicas, traduzem-se em mascaramento ou obscuridade dos conteúdo das normas jurídicas.

<sup>17</sup> HAROCHE, Claudine. *Faire Dire, Vouloir Dire*. Trad. Eni Pulcinelli Orlandi. França: Presses Universitaires de Lille, 1984. Nesse compasso, o autor externaliza uma análise diacrônica da determinação, mostrando a confusão do discurso e da expressão.

<sup>18</sup> A interpretação cessa diante do que é claro (brocardo jurídico).

de uma norma, ou seja, *ignorantia legis neminem excusat*<sup>19</sup>, pois a mesma deve ser planteada *erga omnes*<sup>20</sup>.

O ordenamento jurídico constitucional consagra também as leis particularizadas e dirigidas aos segmentos da sociedade como a classe de servidores públicos individualizadas, sindicalizadas ou empresariais, situação que transparecem as leis *erga singulum*<sup>21</sup>.

Além disso, deve haver toda uma preparação para que uma lei seja colocada em ativação, ainda que não produza efeitos imediatos, por isso, merece atenção do Estado em criar organizações que tratem de sua feitura, de sua execução e de aplicabilidade e, também de seu julgamento. E essa função cabe ao Legislativo, dispondo-se de uma norma *interna corporis*<sup>22</sup>.

Saliente-se que o povo escolhe seus representantes cuja responsabilidade é a de formular normas jurídicas eficazes e sérias para serem obedecidas, seguidas e orientadas para a vivência e convivência coletiva de forma pacífica e segura. O cidadão confiante no seu representante parlamentar credita nele resposta da solução de diversos problemas e situações conflitantes que afetam a sociedade como um todo – é como se colocasse para cada um deles, uma procuração com poderes especiais para legislar. E é assim que funciona, apesar de que as leis estatuídas pelos representantes do povo, muitas vezes, colidem com os interesses populares e podem contrariar os destinatários da lei, em detrimento de alguns poucos dominadores com seus poderes, os detentores do poder e demais privilégios que colocam assuntos particulares na lei que os protegem e, ao mesmo tempo, desamparam os que colocaram no poder.

Certo que o regime representativo deveria procurar uma melhor participação pelo engajamento político, mas sem amadurecimento das massas, pouco se poderá atingir objetivamente na construção, formação e formulação das leis.

Entenda-se que legislar é uma arte de assuntos legísticos que não se restringe somente na apresentação de projetos de lei ou proposições legislativas por atingir o ordenamento jurídico e sua atualização em prol da sociedade para resoluções de conflitos dos interesses sociais que, sendo originário de decisão parlamentar deveriam expressar a vontade da maioria do povo. Mas os óbices enfrentados pelo sistema eleitoral brasileiro colocam no poder representativo uma ínfima parcela da população que tem direito a voto nas decisões por comporem as Casas Legislativas, muitas vezes, inviabilizando a

---

19 Do latim: “A ignorância da lei não escusa ninguém.”

20 Quando há o atingimento para todas as pessoas, sem distinção.

21 Ao contrário de *erga omnes*, o efeito da lei deve atingir particularmente a poucos, de forma singular.

22 Norma regimental, ou seja, regimento interno que tem por finalidade regular as atividades legislativas na construção das leis ao prever a apreciação das proposições que, aprovadas, transformar-se-ão em leis.

tramitação das proposições voltadas para a população que elegeu seus representantes.

Cada momento, cada trajetória e cada situação determinam o ritmo dos Parlamentos e seu dinamismo, simplesmente pelo fato de que em determinado espaço, aquele político que sempre foi opositor pode, de uma hora para outra, trocar de Partido, mudar de opinião, sem trocar de Partido ou trocar de Partido sem mudar de opinião, ou até mesmo permanecer no Partido e mudar de opinião, mesmo não mantendo o *establishment*<sup>23</sup> de suas bases ideológicas, isso tudo, impacta a representatividade, tendo em vista que os eleitores ao escolher determinado representante, confiaram naquele político para defendê-los nos embates e decisões tendenciosos e desfavoráveis e, quando colocados em dissenso, apontarem como prejudiciais aos anseios da sociedade. É preciso salientar que o legislador não deve ser dogmático sob pena de estreitar pontos de vista, é preciso vislumbrar que seu papel assume potencial importância na sociedade que tanto espera de sua conduta em definir as normas jurídicas, sejam Emendas Constitucionais, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Códigos, Decretos Legislativos, Resoluções Legislativas, Emendas, Pareceres, Requerimentos, Recursos e Indicações, mediante as discussões e votações que permeiam o processo legislativo.

O ordenamento das ações no curso do processo legislativo merece destaque pelas inserções dos procedimentos das normas *interna corporis*<sup>24</sup>. Mesmo assim, enxerga-se na separação dos Poderes o amparo das decisões parlamentares no sentido de sua autonomia e independência, buscando Aristóteles<sup>25</sup> que, naquela época, adotava estilos de governança: “Em todo governo, há três Poderes essenciais a cada um dos quais o legislador prudente deve ordenar da maneira mais conveniente”.

## Capítulo 10 – Legística e a gestão dos negócios públicos

Em um salto na história, a conquista da democratização em ambientes governistas favoráveis ao regime republicano, como demonstra o modelo brasileiro, até chamada de “redemocratização”<sup>26</sup>, percebe-se um nível de maturidade cujo debate sobre novos modelos de gestão do Estado na condução das competências constitucionais que possam assegurar maior agilidade e flexibilidade na execução das ações governamentais em qualquer esfera de Poder. Em comento, o Poder Executivo, limitado pelas normas

---

<sup>23</sup> *Establishment*, em sentido mais abstrato, refere-se à ordem ideológica, economia e política que constitui uma sociedade ou um Estado. Ver: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Establishment>

<sup>24</sup> Normas regimentais que regulam os trabalhos legislativos e os serviços administrativos das Casas de Leis.

<sup>25</sup> Aristóteles: (*A política*, trad. Roberto Leal Ferreira, São Paulo, Martins Fontes, 1991, p. 113): Em relação à divisão dos poderes políticos, ainda que se atribua a Montesquieu, seu posicionamento quanto à separação dos Poderes.

<sup>26</sup> Momento em que a sociedade brasileira após 21 vinte anos de regime militar (1964-1985) vivencia uma nova democracia, o que veio a ser chamada de redemocratização.

burocráticas, orçamento dúbio e inflexibilidades do modelo burocrático, tem obtido, não se pode olvidar, um novo instrumento: o contrato de gestão que pretende ser eficiente e eficaz na prestação de serviços públicos. Dentro de um planejamento responsável a gestão consiste em uma aliança estratégica entre o Estado e a iniciativa privada no caso as Organizações Sociais prevista na Constituição da República Federativa do Brasil, quando é tratada a ordem econômica para o atingimento da justiça social, cujo comprometimento deve-se ao fato de que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, com base no interesse nacional, abarcam princípios constitucionais no que tange à soberania nacional, a redução das desigualdades regionais e sociais, além dos demais citados nos seus arts. 170 a 175<sup>27</sup>, *in verbis*:

*“Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:*

*I - soberania nacional;*

*II - propriedade privada;*

*III - função social da propriedade;*

*IV - livre concorrência;*

*V - defesa do consumidor;*

*VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003\)](#)*

*VII - redução das desigualdades regionais e sociais;*

*VIII - busca do pleno emprego;*

*IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)*

*Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.*

*Art. 171. [\(Revogado pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995\)](#)*

*Art. 172. A lei disciplinará, com base no interesse nacional, os investimentos de capital estrangeiro, incentivará os reinvestimentos e regulará a remessa de lucros.*

*Art. 173. Ressalvados os casos previstos nesta Constituição, a exploração direta de atividade econômica pelo Estado só será permitida quando necessária aos imperativos da segurança nacional ou a relevante interesse coletivo, conforme definidos em lei.*

*§ 1º A lei estabelecerá o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias que explorem atividade econômica de produção ou comercialização de bens ou de prestação de serviços, dispondo sobre: [\(Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

*I - sua função social e formas de fiscalização pelo Estado e pela sociedade; [\(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998\)](#)*

*II - a sujeição ao regime jurídico próprio das empresas privadas, inclusive quanto aos direitos e obrigações civis, comerciais, trabalhistas e tributários;*

(Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

*III - licitação e contratação de obras, serviços, compras e alienações, observados os princípios da administração pública; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*IV - a constituição e o funcionamento dos conselhos de administração e fiscal, com a participação de acionistas minoritários; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*V - os mandatos, a avaliação de desempenho e a responsabilidade dos administradores. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)*

*§ 2º - As empresas públicas e as sociedades de economia mista não poderão gozar de privilégios fiscais não extensivos às do setor privado.*

*§ 3º - A lei regulamentará as relações da empresa pública com o Estado e a sociedade.*

*§ 4º - A lei reprimirá o abuso do poder econômico que vise à dominação dos mercados, à eliminação da concorrência e ao aumento arbitrário dos lucros.*

*§ 5º - A lei, sem prejuízo da responsabilidade individual dos dirigentes da pessoa jurídica, estabelecerá a responsabilidade desta, sujeitando-a às punições compatíveis com sua natureza, nos atos praticados contra a ordem econômica e financeira e contra a economia popular.*

*Art. 174. Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado.*

*§ 1º - A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.*

*§ 2º - A lei apoiará e estimulará o cooperativismo e outras formas de associativismo.*

*§ 3º - O Estado favorecerá a organização da atividade garimpeira em cooperativas, levando em conta a proteção do meio ambiente e a promoção econômico-social dos garimpeiros.*

*§ 4º - As cooperativas a que se refere o parágrafo anterior terão prioridade na autorização ou concessão para pesquisa e lavra dos recursos e jazidas de minerais garimpáveis, nas áreas onde estejam atuando, e naquelas fixadas de acordo com o art. 21, XXV, na forma da lei.*

*Art. 175. Incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos.*

*Parágrafo único. A lei disporá sobre:*

*I - o regime das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos, o caráter especial de seu contrato e de sua prorrogação, bem como as condições de caducidade, fiscalização e rescisão da concessão ou permissão;*

*II - os direitos dos usuários;*

*III - política tarifária;*

*IV - a obrigação de manter serviço adequado.”*

Resta demonstrado que a aliança entre os Poderes constituídos é estabelecida para a prestação de algumas atividades estatais não exclusivas e levadas à iniciativa privada, mas que devem ser tuteladas pelo Estado, de modo que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, que depende de outras leis e que de alguma forma realizam

fiscalizações disseminadas em normas jurídicas produzidas eficazmente de maneira a provocar a população para também fiscalizar para o melhor *accountability*<sup>28</sup> cujo objetivo geral é a de criar diretrizes e princípios básicos para os bons procedimentos e as boas práticas de auditoria governamental. Leva-se a termo essa situação para corroborar como as normas jurídicas devem ser melhores elaboradas, porque delas saem as orientações que fomentam melhorias dos processos e operações, cuja intenção busca avaliar o desempenho institucional e garantir padrão mínimo de qualidade e comparabilidade.

## Capítulo 11 – A lei como justiça social

Para o atendimento da justiça social e os desejos das massas em um regime que preza o Estado democrático de direito, assinala o iminente professor José Afonso da Silva que “a lei jurídica nem sempre corresponde ao direito sociocultural”<sup>29</sup>, quer dizer, que a lei aprovada e adotada pelos poderes públicos nem sempre interpreta a realidade social segundo um princípio de justiça. Verifica-se que uma vez colocada no ordenamento jurídico, uma lei estatuidando direitos e deveres, não quer apenas informar que o direito legislado representa apenas um compromisso entre os interesses em choque, ou seja, de um lado a massa populacional desejosa que seus representantes aprovelem leis que a beneficiam, de outro, os integrantes da minoria que aponta a direção econômica, política e social estabelece que a lei deve ser restrita de elementos que estreita o seu acesso, valendo para poucos.

O recado da lei nem sempre procura refletir aquilo que a maioria do povo aspira, mas, ao contrário, em grande parte, busca sustentar os interesses das classes dominantes e que monopolizam o poder e que, às vezes, estão em contraste com os interesses gerais da Nação. Nota-se que as classes dirigentes, constituída da minoria populacional, por fatores de meritocracia e de forma histórica pelo sistema eleitoral brasileiro, conseguem impedir a representação, nos Parlamentos, da maioria do povo, razão por que, fazendo a maioria parlamentar, obtêm uma legislação favorável no atingimento dos interesse de um pequeno segmento da sociedade, pouco importando com a justiça social, porque uma lei votada pela maioria parlamentar, imposta e garantida pela força, pouco trará em seu conteúdo um senso de justiça social.

Legislar é uma arte que não se resume à apresentação de projetos de lei ou outras proposições legislativas, vai além disso, se realmente desejar uma justiça social ampla, e mais, um controle social. Certamente, todo um esforço deverá ser dispendido, pois como

28 Conceito básico que representa a obrigação de responder por uma responsabilidade assumida, ou auditoria contábil, operacional, controle externo, economicidade, efetividade e eficácia.

29 SILVA, José A. Processo constitucional de formação das leis. São Paulo: Malheiros, 2007 (pag. 43)

há necessidade de uma revisão das leis, o legislador não pode apenas buscar a iniciativa das leis para sua consagração, há também a necessidade de atualização do ordenamento jurídico, com leis a serem repensadas para seu alcance social.

A depender dos planos governamentais sobre políticas públicas, até que se verifica decisões acertadas para o Brasil ao serem executadas leis que beneficiam a população carente, como “bolsa-família”, “bolsa-escola”, “prouni”, “fies”, “minha casa, minha vida”, “bolsa-pronaf” e, assim por diante.

Apesar disso, a importância da fase de execução para o êxito ou fracasso das políticas públicas tem sido objeto de questionamento pelos órgãos de controle externo, como os Tribunais de Contas e o Ministério Público.

## Capítulo 12 – Processo constitucional legislativo

Nesse exercício, a capilaridade das normas jurídicas brasileiras deve respaldar-se no texto constitucional pátrio, *in verbis*:

*“Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:  
I - emendas à Constituição;  
II - leis complementares;  
III - leis ordinárias;  
IV - leis delegadas;  
V - medidas provisórias;  
VI - decretos legislativos;  
VII - resoluções.”*

Por óbvio, na linguagem parlamentar, proposição é a própria matéria que será levada à decisão do Plenário, da Mesa Diretora ou do Presidente para, posteriormente, iniciar-se o processo legislativo e alcançar seu resultado, mediante a produção normativa, conforme o elencado no art. 59, da Constituição Federal.

As proposições dividem-se, sob o aspecto da competência para o seu conhecimento e deliberação, em dois grandes grupos: as que precisam ser deliberadas pelo Plenário e as decididas pela Mesa ou pelo Presidente.

### Pressupostos do processo legislativo

Em análise aos ditames constitucionais e sua complementação atribuída aos regimentos internos, assinalam-se como pressupostos do processo legislativo:

a) formação de órgão incumbido da função legislativa, constituído por parlamentares eleitos e representantes dos segmentos sociais ou do povo (deputados, vereadores) ou de unidades da federação (senadores). Nesse caso, existe um corpo legislativo colegiado que desenvolve atos parlamentares com decisões políticas na feitura das leis.

b) proposições legislativas, tais como propostas de Emenda à Constituição, projetos de lei, projetos de código, projetos de consolidação, medidas provisórias, projetos de decreto legislativo, projetos de resolução, emendas, indicações, requerimentos, recursos,

propostas de fiscalização e controle que devem ser devidamente fundamentados, apesar de que legislar, por ser uma arte política, não deve resumir-se à propositura de projetos, deve ser também, a atualização do ordenamento jurídico por justificação escrita ou oral. As proposições são as especificadas no artigo 100 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados e no artigo 211 do Regimento Interno do Senado Federal e são concebidas pelo ato ou efeito de propor individualmente ou coletivamente ou por órgãos parlamentares como a Mesa Diretora, Comissão Técnica ou Grupo de Juristas, como nos casos de projetos de código civil, penal e processual.

c) competência legislativa fixada em função dos temas pertinentes ou das matérias concernentes ao órgão institucionalizado, especificada nos regimentos de acordo com o campo temático ou área de atuação das comissões permanentes, de acordo com as atribuições legislativas da presidência e do secretariado da Mesa Diretora e das Comissões.

d) capacidade de iniciativa legislativa, de natureza privativa ou exclusiva do órgão legitimado constitucionalmente. Saliente-se que os Poderes Executivo e Judiciário têm competência para iniciar o processo legislativo no Poder Legislativo, cabendo a este, direcionar os trabalhos legislativo com a discussão das matérias legislativas, no oferecimento de emendas que não impactem o orçamento, na votação das proposições e provocação de incidentes do processo legislativo, como pedido de vista, requerimento para adiar discussão ou votação, apresentação de destaque para votação em separado e outros instrumentos e artifícios previstos regimentalmente.

### **Capítulo 13 - Aspectos redacionais de acordo com a legística**

Não é de agora, que se busca um apelo à participação no processo de construção das leis. Também no que diz respeito à transparência não são inseridas a divulgação e a adequação com a possibilidade de expressar o avanço, a interação e a cooperação, bem como a modernização das Casas de Leis, mediante orientação do impacto que uma boa lei possa trazer para o desenvolvimento econômico e social nas ações, nas políticas públicas, insertos nos programas e projetos das distintas esferas dos Poderes Públicos. Se pudesse atender a essas exigências, não sobrecarregaria o Poder Judiciário com as diversas ações de inconstitucionalidade, recursos especiais e recursos extraordinários, ou buscando nele formas interpretativas ao contrário, *lex clara non indiget interpretatione*<sup>30</sup>, o que não cessa sua interpretação, salvo quando clarificada em seu texto e contexto, sem evasivas e sem descuidos na sua feitura.

A funcionalidade das leis é demonstrada quando surge o interesse da sociedade

---

30 Do latim: lei clara não carece de interpretação, ou seja, *in claris cessat interpretatione*.

em aplicá-la e aplicá-la bem, sem questionamento jurisprudencial ou doutrinário. Diz-se respeito quando uma lei realmente “pega” ou que é bem vista pela população, ou seja, lei que traduz os anseios da sociedade, ainda que seja desinteressante para leigos, porque tem gente na esquina, humilde, que sabe quando uma lei é boa, quando uma lei pode ser de seu interesse, veja, quando se trata do seguro-desemprego, do auxílio-doença; isto de não entender o que tem em uma mensagem da lei passa pela linguagem escrita que é muito diferente da palavra que é diferente do desejo, ainda que comece o desejo (entendido como necessidade), sem perder o foco, sem misturar as singularidades com as coletividades.

Nas sociedades, parte-se do princípio que as leis são motivadas pela necessidade do povo, mas seus anseios esbarram no pesadume, que consiste na ausência de boa vontade ou má disposição para atender aquilo que o povo quer e precisa e, ainda pior no hermetismo, ou seja, no ocultismo daquilo que o político escreve na lei e que ninguém entende.

Mas parece que há necessidade de maior esclarecimento das letras das leis, se as fizerem chegar como boas leis em seu texto e contexto. Registre-se que são mais de quatro milhões de normas jurídicas em todo o Brasil, cujo teor pode cair na insignificância para a sociedade em geral<sup>31</sup>. Como exemplo, há incontáveis leis locais, estaduais, decretos e resoluções que infiltram o ordenamento jurídico sem valor algum para o interesse social, sequer há alguma forma de oitiva dos que vivem e convivem em determinada comunidade, ou que nenhuma significância traz para as pessoas.

São moções que procuram homenagear personalidades, ou decretos regulamentadores, muitas vezes obscuros, além de medidas provisórias que nada tem a haver com os reclamos da sociedade. O que vale então? As medidas provisórias têm força de lei, enquadram-se no ordenamento jurídico. Essas confusões incomodam a sociedade, vez que o governo joga suas cartadas e os políticos entram no jogo como manda a cartilha, causando linhas de pensamento distante da legisprudência.

Parece pouco provável que o legislador admita a legisprudência<sup>32</sup>. Escudado pelo aval que lhe é conferido pelo povo, elabora leis sem respaldo da constitucionalidade, sem expressões claras, ininteligíveis e sem a preocupação do seu alcance social, acaba por desconsiderar os anseios da sociedade.

A linguagem é o alicerce das relações sociais, o que justifica aos diversos grupos

---

31 No site: <http://www.lexml.gov.br/> há um banco de dados que comportam as leis brasileiras em todos os níveis de governo.

32 É no cuidado na elaboração das leis, evitando qualquer ignorância ou desconhecimento das normas jurídicas (*ignorantia legis neminem excusat* – a ignorância da lei não excusa ninguém).

de uma comunidade legislativa organizar um código comunicativo próprio, ao lado da língua-padrão em uma criteriosa relação sintagmática – seleção e organização das ideias na estrutura frásica em seu texto e contexto. Decerto, redigir proposições legislativas não pode ser com total liberalidade em matéria gramatical. A linguagem escorreita, sem os exageros de um preciosismo nocivo à clareza, à concisão e à precisão, exige do elaborador das leis períodos bem organizados em sequência lógica exigível na Lei complementar nº 95, de 199333. Assim, tanto na formatação e redação da proposição legislativa resultante na elaboração da norma jurídica, deve-se utilizar linguagem adequada que não conflita com os pressupostos constitucionais, jurídicos, regimentais e que possam garantir a eficácia em sua aplicabilidade, mormente sua redação técnica legislativa, sem ferir sua qualidade e seus propósitos, pois a lei clara não carece de interpretação e traz satisfação geral pelo seu entendimento.

Com a legística, trata-se de adotar a feitura das leis com qualidade, desde a concepção do projeto de lei até o término do processo legislativo. E, faz grande diferença se a cultura nova de utilizar-se a legística dentro do processo legislativo, as Casas de Leis construirão boas leis para o bom direito.

Nota-se que a inflação legislativa perturba o ordenamento jurídico, não dando chances para a segurança jurídica conforme se depura nas contendas dos tribunais quando questionada a sua constitucionalidade, isso fratura o processo legislativo. Com efeito, criar leis parece ser um atributo teleológico do direitovolvendo interesse juridicamente protegido, garantido e organizado desde que o processo legislativo obedeça aos requisitos da legisprudência, desde que considere os aspectos constitucionais, legais, jurídicos e técnica legislativa para o atendimento da norma *interna corporis* da Casa legislativa, quando de sua apreciação pela Comissão de Constituição e Justiça, órgão técnico e capacitado para informar se os aspectos da constitucionalidade foram atendidos em parecer que deve também informar se houve coerência dos pressupostos legais, jurídicos, regimentais e da boa técnica legislativa e redacional.

Uma vez oferecido o projeto de lei com sua justificativa, os elaboradores da lei, representantes do povo no melhor estilo “Volksggeist” na voz de Kant, cuja consciência coletiva emoldura a forma por conveniência e oportunidade, muitas vezes, atendem aos interesses do governo, sem contudo, atender aos interesses dos destinatários da norma, o povo em geral.

Pela vontade legislativa nas decisões e votação da proposição legislativa ou do projeto de lei, os parlamentares dão por aprovado ou rejeitado. Decerto, o projeto de lei

aprovado deve seguir para sanção presidencial com a facultatividade do veto, que, se houver, deve ser apreciado pela mesma Casa Legislativa que dará término ao processo legislativo pela aprovação ou rejeição do veto, apesar de conter as razões que originaram o ato do representante do Poder Executivo. Todo arranjo da legística deve obedecer à sinfonia e ao sincronismo da vontade democrática, mas nem sempre há o entendimento para a construção da boa lei, apesar da obediência ao processo legislativo. Com a legística, evita-se invasões do Poder Judiciário no controle legal das normas jurídicas elaboradas pelo Poder Legislativo ou pelos legisladores externos, desde que atenda aos pressupostos previstos.

#### **Capítulo 14 – As leis mais absurdas no mundo**

Apesar disso, há leis que parecem absurdas ou ridículas como em países como os Estados Unidos com seu sistema federativo é recordista nesse assunto, pois há leis ridículas espalhadas pelas constituições e pelos códigos dos mais diversos países. Parecem que ficaram como relíquias por serem caducas por não terem mais sentido há muito tempo, mas sequer houve revogação. Ao mesmo tempo, outras leis são exemplos de caprichos ou excentricidades de algum parlamentar.

Para uma breve pesquisa, na cidade de Miami, na Flórida, Estados Unidos, não se sabe o que deve ser feito com as buzinas dos veículos, pois uma lei que vige desde 1967 estabelece que “nenhuma pessoa deve operar uma bicicleta que não esteja equipada com um sino ou equipamento capaz de produzir um sinal audível a pelo menos 100 pés (30 metros) de distância”, sendo que outra lei vigente, de 1980, proíbe os ciclistas de utilizar esses mesmos equipamentos de alerta sonoro. Dessa forma, obriga-se a ter buzina, mas ninguém pode usar.

Uma outra lei do Estado americano do Tennessee proíbe a prática da caça esportiva sobre qualquer veículo em movimento, mas excepciona quando se tratar de baleias, ocorre que o Tennessee tem um território onde a praia mais próxima está a 500 quilômetros. Para garantir a sobrevivência dos animais não basta apenas sua caça, como também deve-se defender o seu bem-estar. Em 1980, o Estado do Wyoming proibiu que fossem fotografados os coelhos entre janeiro e abril sem uma licença oficial, pois pensam em proteger a privacidade dos bichinhos em sua época de acasalamento.

Já na cidade de Pacific Grove, na Califórnia, os deputados aprovaram uma lei que determina multas de até 500 dólares para pessoas que molestarem ou ameaçarem borboletas. E, em Nova Orleans, Louisiana, há uma lei que torna ilegal amarrar um jacaré a um hidrante.

Nos anos 60, o senador estadual do Alaska Bob Ziegler apresentou uma lei que

proibia que cachorros civis imitassem cachorros policiais. Para diminuir a violência crescente em seu território, o Estado de Washington formulou uma lei que obriga motoristas com intenções criminais a pararem nos limites da cidade, ligarem para o chefe de polícia e avisarem que estão chegando.

O Estado do Texas foi ainda mais longe ao aprovar uma lei de iniciativa do deputado Jim Kaster, em que os candidatos a criminosos devem notificar suas futuras vítimas do crime que irão cometer com 24 horas de antecedência e em que circunstâncias.

Na Espanha, em setembro de 1999, Jose Rubio, prefeito de Lanjaron, aprovou uma lei que proíbe a morte em seu município, porque o cemitério da cidade encontrava-se lotado e, enquanto a prefeitura procurava um terreno para construir outro, os 4.000 habitantes deveriam cuidar da saúde para não falecer, obrigando aos infratores teriam que responder por seus atos.

Na França, o prefeito de Le Lavandou, formulou uma lei idêntica depois que a Assembleia vetou a construção de um novo local para descanso para os mortos.

No Brasil, os alienígenas seriam mais bem-vindos. O município de Barra do Garças, no Mato Grosso, criou, em 1995, uma área de 5 hectares destinada ao pouso de objetos voadores não-identificados.

### **Capítulo 15 - Uma legislação prudente de vícios - Legisprudência**

De toda sorte para a boa qualidade das leis, ainda que não haja órgãos pareceristas, tais como as Comissões das Casas de Leis, onde se cuida da Legisprudência fica a mensagem da necessidade a ser atendida com as seguintes áreas:

- 1) Metodologia Legislativa para analisar as questões do conteúdo da lei, para tal propõe-se a monitorização da lei e a sua avaliação, ao longo da vigência;
- 2) Técnica Legislativa ou Legística Formal para analisar em particular as questões derivadas dos atos de vontade do legislador, com a seleção do ato legislativo, definição da estrutura do ato legislativo e determinação da densidade normativa;
- 3) Formulação legislativa ou aspectos linguísticos e comunicacionais para abordagem das questões da redação, da linguística e da comunicação legislativa;
- 4) Procedimento Legislativo para analisar as questões do procedimento externo da lei;
- 5) Gestão de Projetos Legislativos para considerar as questões da gestão dos projetos legislativos, tais como os recursos humanos, o tempo de preparação do projeto, os pareceres, as audiências públicas e o recolhimento de outras informações factíveis internas e externas;

- 6) Sociologia da Legislação para abordagem de questões para implementação da lei, e dos seus efeitos no tempo e no espaço, ou seja, quais as consequências da lei na realidade social;
- 7) Teoria da Legislação que visa o estudo do conceito e evolução das leis.

Quando o professor José Afonso da Silva explica que “...as leis partem da necessidade do povo” gera um comprometimento do legislador pela responsabilidade de se colocar novas letras jurídicas aos atores sociais na execução das leis, pois eles são os destinatários fieis, quando acreditam na leis, ou infiéis, quando as desprezam. Não se tem como avaliar o impacto na lei enquanto a transformação social venha impactar e influenciar esferas da sociedade e/ou segmentos sociais que lutam por determinadas bandeiras, defendidas por argumentos opostos pelos semelhantes.

Todo um processo para se colocar no ordenamento jurídico novas mensagens legais, vale a referência do professor Gomes Canotilho, que ensina sobre a execução da norma jurídica como

“...o processo através do qual as decisões legislativas se adequam ao terreno a que se aplicam, se adaptam às condições sociológicas e se infiltram eficazmente no comportamento dos destinatário.”

Na Europa, apenas a partir dos anos oitenta do século XX, que se iniciaram estudos de análise de políticas públicas, quando se veio reconhecer que a qualidade da decisão em infiltrar normas no ordenamento jurídico não é o único fator a considerar para o êxito de uma política pública. Com isso, grupos europeus articulados viram-se obrigados a entender melhor que há uma ponte transpassável e inseparável entre o político que decide e a administração que executa, porque não se pode admitir uma total separação de poderes e responsabilidades.

O que se percebe é um grande jogo de “empurra” quando a lei não “pega” ou quando começa a “complicar” os interesses de determinado. Quase sempre, os legisladores colocam o “guiso no pescoço” a quem a população coloca toda a culpa, eximindo o Executivo e procurando o Judiciário para garantir seus direitos abolidos quando da execução das leis. Os dados de pesquisa de satisfação da sociedade, colocam as Casas de Leis, como órgãos péssimos que vão de mal a pior.

De qualquer sorte, a impressão que se tem é que a execução das normas jurídicas deve possuir elementos que faça um processo de interação entre os objetivos propostos e os resultados alcançados ou a alcança-los, contudo sem qualquer avaliação não há como mensurar a efetividade das leis.

Se houvesse chance, diante das múltiplas variáveis, de ponderar, discutir e argumentar sobre os pontos fortes e frágeis de uma lei com os detentores do poder para

uma efetiva execução de uma política pública melhoraria e muito a imagem dos legisladores e executores das leis. Buscar nos métodos adotados pela lei nas políticas públicas, é o que se sugere para a monitorização da execução da lei numa relação constante entre os objetivos definidos pelo legislador e os resultados a alcançar. Isso seria bem salutar com a criação dos Comitês de Observatório das Leis, criados dentro das faculdades de direito, como uma prestação social visando envolver professores e acadêmicos que pode oferecer um contributo importante para a compreensão dos agentes e meios envolvidos desde a apresentação da proposição legislativa, sua tramitação, com relatórios que abordem os aspectos da constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade, técnica legislativa e conteúdo da matéria proposta atendidos, respectivamente, pela legística formal e material. Em suma, para avaliar os impactos da lei para a sociedade, os Comitês opinariam desde a criação até a execução da lei.

### **Capítulo 16 - Sugestões para a organização dos Comitês de Observatório das Leis**

Há um *gap* que merece ser preenchido pela sociedade organizada para ajudar na re(construção) das leis no Brasil. Seria uma tendência dos Comitês de Observatório atuarem junto aos elaboradores das normas jurídicas, em que pese a dificuldade de corpo técnico especializado, seja nas Casas de Leis por esse Brasil afora, ou nos órgãos competentes com funções atípicas para legislar. Há esse espaço que precisa ser explorado para a elaboração de leis que tragam impacto social positivo.

Sugere-se que legisladores e integrantes dos Comitês se permitam a seguir etapas para alcançar uma boa norma jurídica.

**Identificação e definição do problema.** Toda lei deve ser relacionada e derivada constantemente da natureza das coisas e a vontade do legislador deve ser medida na sua racionalidade e não pelo repente para que uma ideia prevaleça, ao contrário, o legislador deve ter em mente a solução que obedeçam os parâmetros do custo-benefício e do alcance social. Por isso, antes de qualquer decisão, há a necessidade da identificação dos problemas com vistas a sua superação, bem como analisar quais as providências a serem empreendidas. Realizada a identificação do problema em virtude de impulsos externos (manifestações de órgãos de opinião pública, críticas de segmentos especializados) ou graças à atuação dos mecanismos próprios de controle, cumpre delimitá-lo, de forma precisa. O legislador deve agregar as informações exatas sobre uma situação considerada inaceitável ou problemática, isso é imprescindível tanto para evitar a “construção de falsos problemas”, quanto para afastar o perigo de uma avaliação errônea (superestimação ou subestimação).

**Análise da situação questionada e de suas causas.** Os requintes do processo de

elaboração legislativa trazem ações parlamentares complexas, tanto no âmbito interno, nas tensões políticas e nos incidentes regimentais, bem como a previsão das sérias consequências que poderão advir do ato legislativo exigidas na instauração do processo de construção da norma jurídica, por isso, há que se preceder de rigorosa análise dos *atos relevantes* (apontar as distorções existentes, suas eventuais causas), do exame de todo o complexo normativo em questão (análise de julgados, pareceres, críticas doutrinárias, inserção de emendas ou de destaques), bem como de acurado levantamento de dados sobre a questão (audiência de entidades representativas e dos atingidos ou afetados pelo problema, política de preços dos produtos agropecuários, sistemas de reserva legal). A análise da situação questionada deve contemplar as causas ou complexo de causas que eventualmente determinaram ou contribuíram para o seu desenvolvimento e elas que poderão se originar de influências diversas, tais como condutas humanas, desenvolvimentos sociais ou econômicos, influências da política nacional ou internacional, consequências de novos problemas técnicos, efeitos de leis antigas, mudanças de concepção, fatores climáticos, importação e exportação de produtos agrícolas, política de aquisição de implementos agrícolas, por exemplo.

**Definição dos objetivos pretendidos.** De uma análise apurada dos meios e das metodologias a serem utilizados deve-se proceder a um estudo e a viabilidade dos objetivos a serem alcançados com a aprovação da proposta normativa. A ação parlamentar por aquele que estará conduzindo o processo legislativo, ou seja a atitude que o legislador tomar nas discussões e votações da matéria legislativa, não difere, fundamentalmente, da atuação do homem comum, de nós, do produtor agrícola ou do trabalhador rural, por uma característica própria do ser humano que procura, em seu imaginário, mais por saber exatamente o que não quer, sem precisar o que efetivamente pretende ou onde deseja chegar com suas ações. No contexto social são permitidas ações pela razão ou pelo coração, dependerá muito do autor da proposição legislativa que se deseje aprovar. A avaliação emocional dos problemas, a crítica generalizada e, às vezes, irrefletida sobre o estado de coisas resultam em soluções negativistas e insatisfatórias que ao suprimir a situação questionada não procuram contemplar, de forma detida e racional, outras possíveis alternativas ou as causas determinantes desse estado de coisas negativo. Em outras situações, deixa-se orientar por sentimento inverso, buscando, pura e simplesmente, a preservação do *status quo*, traduzindo-se no conservadorismo das leis, sabendo-se que a sociedade não é estática. Com efeito, a dualidade dos pontos de vista pode levar, nos seus extremos, a uma imprecisa definição dos objetivos a serem alcançados. A definição de como decidir sobre a aprovação ou a

rejeição de uma proposição deve ser precedida de uma rigorosa avaliação das alternativas existentes, seus prós e contras. A existência de alternativas diversas para a solução do problema não só amplia a liberdade do legislador, como também permite a melhoria da qualidade da decisão legislativa.

**Crítica das propostas.** De maneira prévia, deve-se avaliar e contrapor as alternativas existentes, para decidir sobre a alternativa a ser positivada, considerando dois pontos de vista:

1 – sob uma perspectiva ótica puramente objetiva, deve-se validar se a análise sobre os dados fáticos e prognósticos tem sua consistência e alcance social e econômico, ou seja, a questão meritória; e,

2 - sob uma perspectiva axiológica, deve-se validar, com a utilização de critérios de probabilidade (prognósticos), até que ponto os meios a serem empregados são adequados a produzir os efeitos desejados, ao passo que devem considerar, igualmente, as suas deficiências e eventuais efeitos colaterais negativos.

De forma crítica, as proposições legislativas formuladas devem indagar se as medidas a implementar são compatíveis com o princípio da proporcionalidade, cuja exigência no âmbito do direito individual seja não só indispensável, mas também adequada e razoável. Com efeito, a observância do princípio da proporcionalidade recomenda, no conjunto de alternativas existentes, a escolha das proposições, ainda que tenha a mesma efetividade, reflita a forma menos intensa de intervenção para a situação individual.

Como dito, o resultado na eleição das alternativas deve ter seus reflexos considerando os aspectos relevantes à aplicação e à execução da lei (análises das repercussões econômico-financeiras; exame da relação custo-benefício; testes e experimentos relacionados com as possíveis consequências que poderão advir da aplicação do novo modelo legal e a obediência aos preceitos da legística). E, hoje, já se fala em controle de resultados ao se analisar cada norma a ser criada, com seus dados quantitativos e qualitativos e, para que seja efetiva a norma jurídica, é mister que controle seus resultados, sejam eles positivos ou negativos.

### **Capítulo 17 - Dados para aferição qualitativa da legislação.**

Ainda carece de métodos para obtenção da decisão legislativa com relação a qualidade da lei. Os trabalhos legislativos não têm seu ponto final ao aprovarem esta ou aquela lei nos plenários das Casas de Leis, porque estaria incompleta. Nem tampouco, a tarefa do legislador não se encerraria com a edição do ato normativo. A responsabilização do legislador vai além, é temporal e espacial, porquanto os efeitos produzidos pela norma,

tanto dos resultados otimistas quanto catastróficos.

Por mais que se queira atropelar o processo legislativo nas Casas de Leis, que, pela sabedoria popular “a pressa é inimiga da perfeição”, por certo, infere-se o jogo de interesses por trás disso tudo. Um alinhamento dos atos legislativos mais rigorosos quanto ao processo de elaboração legislativa exige um cuidadoso controle dos diversos efeitos produzidas pela nova norma jurídica, com sua efetiva execução na dimensão social, política e econômica.

#### **Formas de controle *a priori* da efetividade da lei:**

- a) Pesquisar sob a ótica constitucional: pelo amparo previsto na Constituição, a proposta apresentada deve ser arguida quanto aos aspectos da constitucionalidade quanto sua adequação, oportunidade e conveniência, conforme a justificação apresentada pelo autor da matéria;
- b) Atender o controle endoprocedimental: nas Casas de Leis há as comissões temáticas que aprovam ou rejeitam pareceres, com base nos relatórios oferecidos pelo parlamentar. Para evitar questionamentos futuros, o mínimo que se pode fazer é levantar os pontos negativos e positivos inerentes ao conteúdo da matéria legislativa, com isso, desde a opinião do relatório faz-se uma análise quanto à juridicidade, legalidade e regimentalidade;
- c) Promover audiências públicas: salutar para o estado democrático de direito, a participação do cidadão em chamadas públicas, torna o comprometimento e até a sensação de responsabilidade daquele que sugerir, opinar e descrever os pontos polêmicos de determinada matéria legislativa;
- d) Controle social para analisar os impactos e alcance: por um prévio estudo das leis vigentes, revogadas, derogadas ou compiladas, dá-se uma noção do que o legislador intenta com sua iniciativa legislativa. Com um grupo de professores e estudantes, em comitês, pode trazer informações valiosas quanto ao benefício ou malefício da proposição apresentada.

#### **Formas de controle *a posteriori* da efetividade da lei:**

- a) Mensurar e adequar os atos legislativos: constitucionalmente, a iniciativa legislativa externa ou interna provoca o legislador, não só seu dever de legislar, mas também admite um dever geral de medir e de adequar as leis que por ele fora produzida. Esse dever de adequação manifesta-se, especialmente, naquelas decisões legislativas tomadas com base na exposição de motivos e nas justificações, em prognósticos ou em juízos de probabilidade;

- b) Relatar experiências de efeitos: com a finalidade de avaliação e sistematização dos resultados e experiências manifestadas com a aplicação da lei. Como exemplo, remeta-se que o constituinte estabeleceu uma exigência de elaboração e publicação de relatório circunstanciado (art. 165, § 3º da Constituição,). Ainda assim, a elaboração dos relatórios ajuda no seu papel precípua de fiscalizar os atos de natureza contábil, orçamentária, financeira, operacional e patrimonial (art. 70, da Constituição). Além disso, por sua iniciativa, o legislador pode requerer a elaboração de relatórios para seu melhor acompanhamento na execução das normas (art. 58, § 2º, III, da Constituição);
- c) Levantamento e análise das decisões judiciais ou de contas: tanto aquelas proferidas no âmbito do controle judicial da (in)constitucionalidade das leis ou no âmbito dos Tribunais de Contas com o julgamento pela (i)legitimidade dos atos administrativos, permite, igualmente, aferir os resultados obtidos na aplicação e execução da lei;
- d) Atuação da sociedade para controle das normas: as análises críticas científicas e acadêmicas, reivindicações das manifestações sociais e populares, relatos dos órgãos representativos de classes, críticas da imprensa, segmentos da sociedade ou categorias de representação da sociedade civil organizada e os trabalhos científicos dos comitês de observatório das leis.

Para que haja crença nas instituições democráticas, notadamente os parlamentos, dispor de mecanismos de controle endo e exoprocedimental evitará espúrias normas jurídicas colocadas para a população como laço que enforca o cidadão, porque do contrário, a ausência de um efetivo controle de resultados pode ensejar inconstitucionalidade por omissão, uma vez que o legislador está obrigado a proceder a permanente atualização e adequação das normas para o êxito que envolve o processo de construção das normas jurídicas.

### **Capítulo 18 - Solução imediata de uma política pública de legislação?**

Tratada como emergencial nos países do Euro, as políticas públicas para legislar melhor encontra um campo fértil para a atuação e comprometimento de todo o corpo social. Mas foi a partir do final de 1990, observou-se em nível internacional e europeu uma preocupação crescente com a problemática da lei, resultando em levar as questões da elaboração da lei a ocuparem posição importante na agenda política das organizações internacionais e da União Europeia.

É sabido que nos países latino-americanos a feitura das leis, quase sempre, não segue critérios legísticos, como adotado na União Europeia, tão recentemente. Foi

resultado de um olhar mais atento à produção normativa pública que o legislador do Parlamento Europeu consegue disponibilizar para os cidadãos leis com qualidade. Essa experiência só mesmo poderia ter seus resultados positivos porque cada proposta de lei, seja para alteração, revogação ou inovação, previamente, necessita de elaboração mais precisa para orientação de voto quando da decisão e o encaminhamento de posição para aprovar ou rejeitar a matéria. Por isso, é interessante que sejam elaborados análises e estudos procurando caracterizar as principais questões que se colocam neste domínio e são também apresentadas medidas que concorrem para a elaboração de uma legislação com padrões de qualidade material e formal.

No caso brasileiro, o exemplo que vem da Europa pode em muito em seus efeitos para se alcançar a primazia de leis com padrões interessantes. É importante que o legislador pátrio, antes de apresentar sua proposta de nova lei venha a realizar estudos efetuados das consequências daquilo que se deseja colocar no ordenamento jurídico. Deve dispor de documentos produzidos como referências em outros lugares que deram ou não deram certo. Isso também torna prudente para que perceba o legislador os movimentos da Legística alcançados nos diversos domínios, em diferentes países e por especialistas oriundos de áreas de atuação do objeto da proposição apresentada e do campo temático dos mais diversificados temas que regulam a vida dos cidadãos.

Iniciativa louvável acontece com grupos comprometidos com o desenvolvimento das leis. Cito a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em nível da União Europeia

Em 1995, noticia-se que a OCDE, debruçou-se sobre um estudo alargado envolvendo questões acerca da produção legislativa em diversos estados membros da organização. O colegiado concluiu que era necessário ultrapassar a ideia de que uma política de desregulamentação, adotada em alguns países, era a melhor solução para resolver os problemas da produção legislativa, em dois pontos principais: a inflação legislativa e a não efetividade da lei.

No que tange à inflação legislativa, a OCDE, adotou uma postura para a importância do combate à avalanche de leis e proposições no Parlamento Europeu, o que chamaram de “crise das leis”. A OCDE considera que a reforma necessária deve ser centrada numa política de qualidade da produção de normas jurídicas com responsabilidade e que o legislador assente na melhoria do procedimento legislativo (aqui entendido no seu sentido lato), desenvolvendo-se através da adoção de três medidas consideradas prioritárias – a planificação legislativa, o procedimento de consulta e a avaliação legislativa.

Com tão grande preocupação, a OCDE disponibilizou a primeira norma internacional sobre a qualidade da lei<sup>34</sup>. Já em 1997 e em 2005, houve a publicação de novas recomendações<sup>35</sup> que atualizaram as anteriores e introduziram-se novas propostas. Com a última, destaca-se a recomendação intitulada “Princípios Orientadores para a Qualidade e Execução da Regulação”, cuja relação é estreitada com as reformas da regulação da União Europeia fundamentadas no desenvolvimento econômico visando, principalmente, garantir que na legislação forem inseridas as garantias de limitação e proporcionalidade nas leis que viessem a restringir licitações, de acordo com os interesses públicos. Questão interessante da OCDE é a visão para que o legislador tenha cautela quando legislar sobre a importância de eliminar barreiras legais ao desenvolvimento do comércio e investimento, quando consideradas desnecessárias. Tal posicionamento da OCDE reflete no interesse pelas reformas da regulação, como boa prática legislativa e que nem foi pensada em outros países que adotam Políticas de Regulação.

## CONCLUSÃO

A arte de fazer leis consiste em dar asas à imaginação do legislador para criar melhores obras normativas e colocar para seu destinatário condições de satisfação para o bem-estar social, por isso antes de criar uma lei, há necessidade de pensar em seu resultado. E a forma mais apropriada é analisar deste o seu nascedouro se a intenção a ser dada à lei será coerente com a realidade social, política e econômica.

Fazer por fazer leis, já não é tão nobre, num país que conta mais de 8 milhões de leis por todos os cantos e lados, sem ao mesmo, provar cientificamente se a lei é boa ou ruim, se vai “pegar” ou não vai “pegar”, se já nasceu morta ou não. Ao legislador brasileiro cabe a responsabilidade de aprovar leis com mais requinte de arte, que deve sempre pensar, mas com ciência também, para manifestar sua ideia de forma científica, por isso, a legística veio para que haja melhoria da qualidade das leis, e que leis, com o processo criativo do legislador traduza em impacto social positivo.

Buscar o perfeccionismo da lei infere-se a observância de diversos parâmetros a considerar. Com efeito, a legística vem se ocupar do processo de elaboração (*drafting*) das leis visando confeccionar normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, o que resulta em maior confiança na legislação e nos legisladores. Contextualizada na interdisciplinaridade, a legística vale-se de saberes e métodos

<sup>34</sup> The 1995 Recommendation of the Council of the OECD on Improving the Quality of Government Regulation.

<sup>35</sup> The 1997 OECD Report to Ministers ( Plan for Action on Regulatory Quality and Performance) The 2005 OECD Guiding Principles for Regulatory Quality and Performance

desenvolvidos atravessando os campos temáticos do direito, da filosofia, da ideologia, da antropologia, da sociologia, da ciência política, da economia, da informática, da comunicação, dentre outros, mas importa em sua feitura o campo da linguística. Decerto, nas ideias surgentes e da forma como os campos temáticos devem ser colocados articuladamente e com as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da boa norma jurídica, procura-se evitar aberrações e discrepâncias que atrapalham o seu cumprimento e levando-a ao descrédito.

Orienta-se ao legislador buscar o teor da Constituição Federal, na máxima *salus populi suprema lex esto*.<sup>36</sup>, conforme o preâmbulo constitucional:

*“Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.”<sup>37</sup>*

A pergunta que não faz calar o cidadão: Qual o sentido desta ou daquela lei? Primeiramente deve-se perceber que as leis identificam regras de conduta para a sociedade, uma vez que são elaboradas pelo Estado com a produção de comandos que obrigam, permitem, beneficiam ou proíbem atos e comportamentos das pessoas e de segmentos sociais. Disso resultam os efeitos nefastos de uma legislação produzida sem planejamento, sem critérios e sem qualidade de produção normativa, ou seja, pobre em sua formulação e que somente traz contrariedade.

Em comento, não há interessados que venham defender as mazelas dos legisladores, salvo as associações de classe e de diversos setores clamam publicamente com ponderações acerca desta ou daquela matéria. Pior é quando se tratam de medidas provisórias que já vem do “forno” com força de lei e efeitos imediatos, sem ao menos medir as consequências. Anos atrás, pesquisei as medidas provisórias de nºs 449 e 451, do governo federal, em tramitação no Congresso Nacional. Ambas tinham como polêmicos dispositivos que vedavam o direito de crédito sobre despesas de aluguéis, energia elétrica, fretes, depreciação relativa à venda de bebidas, perfumaria e artigos automotivo, alegando-se perda de até trinta por cento do lucro obtido nas transações comerciais. Dessa maneira, foram destacados os arts. 8º e 9º da MP 451, de 2008 e arts. 29 e 31 da MP 449, de 2008:

*“Artigos 8 e 9 da MP 451 de 15 de dezembro de 2008 - Pis/Cofins: Créditos sobre despesas. Com a edição da Medida Provisória de nº 451 de 15 de dezembro de 2008, especificamente em seus artigos 8 e 9, os atacadistas e*

<sup>36</sup> “a salvação do povo é a lei suprema”.

<sup>37</sup> [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Constituicao\\_Compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Constituicao_Compilado.htm), acesso em 20/07/2015.

*varejistas que apuram o Pis e a Cofins pelo regime não-cumulativo, passam a ter vedado o direito a crédito sobre despesas de aluguéis, energia elétrica, fretes, depreciação, etc. relativamente à parcela proporcional das vendas de produtos pelo regime monofásico destas contribuições. Os itens enquadrados no regime monofásico, quais sejam, bebidas, perfumaria, artigos automotivos, etc., representam em torno de 30% das vendas, o que resulta numa perda de 30% da base de cálculo das despesas geradoras de crédito. Esta vedação é exclusiva às operações de varejo e atacado, não se aplicando às demais empresas/atividades. Impacto: Perda de cerca de 30% dos créditos mensais sobre despesas. Artigo 29 MP 449 de 3 de dezembro de 2008 - Impedimento de compensação de débitos de IRPJ e de CSLL. A alteração prevista no artigo 29 da MP de nº 449 de 03 de dezembro de 2008 impede às pessoas jurídicas que apuram o imposto de renda pelo regime de Lucro Real Anual, de compensarem créditos tributários com débitos de IRPJ e CSLL pagos por estimativas mensais. Dessa forma, as empresas são obrigadas a recolher os tributos através de desembolso financeiro, o que prejudica significativamente o seu fluxo de caixa e as impedem de dar vazão aos seus créditos fiscais acumulados no balanço. Este impedimento atinge todas as empresas que faturam acima de R\$ 48.000.000,00. Impacto: Desembolso mensal de IRPJ e CSLL sem possibilidade qualquer de compensação. Artigo 31 MP 449 de 3 de dezembro de 2008 - Multa por Emissor de Cupons Fiscais (ECF) irregular. O artigo 31 da Medida Provisória de nº 449 de 3 de dezembro de 2008, impõe multa por ECF (Emissor de Cupom Fiscal) que esteja em operação na frente de caixa das lojas em condição irregular ou desautorizado. A não regularização da situação do equipamento no prazo de 20 dias acarretará na suspensão das atividades do estabelecimento no período em que o equipamento estiver irregular. Esta penalidade abrange todas as filiais de empresas do ramo varejista. Impacto: Multa de R\$ 5.000,00 por ECF com risco de fechamento da loja enquanto este não for regularizado.”*

O que se verificou foi uma ação conjunta de várias associações, mas somente as que tinham interesse em não perder capital. Assim tem funcionado, por isso, ao final, defendo a criação de Comitês Observatórios de Leis (COL's) para agir como júízo arbitral, é, ainda que não exista essa figura, mas vejo como uma forma sensata de coibir abusos legislativos que levam às confusões dos textos legais num labirinto de questionamentos judiciais, bem como nas artimanhas de setores que não querem fazer sacrifícios em se beneficiar dos cofres públicos, como são contumazes. Com os Comitês, isentos de qualquer pressão política, com a ética pública, propiciará a justa lei com impacto social positivo, primando pela qualidade da lei.

Nas Casas Legislativas brasileiras, notadamente a Câmara dos Deputados e o Senado Federal, percebe-se uma proliferação legislativa - uma verdadeira inflação legislativa – parecendo até que os legisladores natos concorrem entre si para somar seus projetos em quantidade maior, sem se preocuparem com a qualidade. Será que é para prestar contas de sua produção legislativa? Certo é que seu papel é mostrado por suas ações e atividades legislativas.

O que na verdade vem ocorrendo desde 1824 é um excesso quantificado de

normas inseridas no ordenamento jurídico brasileiro, o que obstaculiza a sua aplicabilidade e efetividade, gerando o que vemos - uma “crise das leis”<sup>38</sup>. Não se pode olvidar que nas últimas décadas, a demanda por soluções exigidas pelo Poder Executivo para os mais diversos temas é resolvida mediante o instituto das medidas provisórias como forma de intervenção legislativa, não se ocupando de outras formas de solucionamento, ainda que alegando-se a relevância da matéria tratada e sua urgência, dita constitucional.<sup>39</sup>

Muito se procura questionar o posicionamento do governo na adoção das medidas provisórias, cuja indefinição é do direito aplicável *a priori*<sup>40</sup>, cujos efeitos são detectados pela falta de qualidade da legislação; pela incoerência resultante de disposições antinômicas; pela ineficácia de sua vigência; pelo não atendimento dos pressupostos. Com efeito, por não atender mais aos objetivos vislumbrados pelo legislador e a incerteza de sua aplicação. Por certo, há afetação na credibilidade dos políticos ou da forma como a política é feita aqui no Brasil que os cidadãos e sociedade em geral os colocam em patamares negativos nas pesquisas de opinião, justamente por aqueles que deveriam primar pelo pleno funcionamento do sistema das políticas públicas, principalmente.

O Poder Legislativo, cediço afirmar que objetiva desenvolver conhecimentos e métodos e se aproveitarem do mandato eletivo visando a elaboração (*drafting*) da legislação com qualidade, daí emana a legística em sua essência, porque não é só pela arte que se produz a lei, deve-se levar em conta, a ciência da legislação.

O Relatório final do Grupo Mandelkern<sup>41</sup> detectou seis pontos cruciais que norteiam um programa de melhoria da qualidade dos atos normativos:

- 1) opção de aplicação de políticas;
- 2) avaliação de impacto da legislação;
- 3) consulta;
- 4) simplificação;
- 5) acesso à legislação;
- 6) estruturas eficazes.

Se, em pouco mais de uma década, os europeus sentiram a necessidade de dar

---

38 Marta Tavares de Almeida identifica a crise da lei nos desencontros do legislador e legislado.

39 Assim são destacadas a urgência e a relevância na Constituição Federal, em seu art. 62. “Em caso de relevância e urgência, o Presidente da República poderá adotar medidas provisórias, com força de lei, devendo submetê-las de imediato ao Congresso Nacional.”

40 No entendimento de que uma medida provisória tem força de lei desde a sua edição, ainda que não apreciada pelas Casas do Legislativo Federal.

41 Resultados de estudos de alto nível do Grupo Mandelkern (representante francês e presidente do Grupo) contratado pela União Europeia que traçou para si mesma o objetivo de se tornar mais competitiva e mais dinâmica do mundo fundada no conhecimento e que identificou os aspectos para melhorar a qualidade legislativa dos atos normativos dos países da Comunidade Europeia, no ano 2000. Foi representado por 16 peritos de cada um dos 15 países da União Europeia.

um ponto final na crise das leis do continente, imagine aqui no Brasil. Lógico que a realização de todos esses pontos dependerá, em parte, da melhoria do ambiente legislativo, no sentido de evitar encargos inúteis às empresas, aos cidadãos e à administração pública, assim sendo, a melhoria da qualidade dos atos normativos enquadra-se, da mesma forma, no âmbito da dinâmica geral que visa melhorar a gestão pública, no sentido de reforçar a sua credibilidade.

Tudo para a justificação de ampliar a legislação para manter a governabilidade, o *status quo*, no entanto, para que mantenha o Estado submisso às regras sociais e econômicas, é mais que provado para atendimento de seu controle, todo o corpo social e cada cidadão em si, aceite os ditames previstos em lei. A sociedade, em muita escolha e alheio muitas às questões políticas, e sem outra maneira para sua convivência, aceita passivamente o que é ditado pelos detentores do poder.

Qualquer que seja o recado que uma lei procura definir, haverá beneficiários e não-beneficiários num dever-cumprir e num poder-descumprir. Sim, porque as leis são falhas, seja em seu tempo e/ou espaço, daí serem revogadas, derogadas, criadas. As falhas, os erros e os atrasos no tempo que se mostram nas leis obsoletas, só poderão ser reparadas por outras que devam dar atenção em corrigir as falhas, os erros e relativizar o tempo, porque já não se justificam mais sua permanência no universo jurídico.. Como fazer uma avaliação qualitativa das leis? Soares<sup>42</sup> (2008) ensina que “a avaliação legislativa representa um aumento do potencial democrático de justificação acerca da escolha de um dado conteúdo para uma dada legislação”. Só mesmo por intermédio da formação da lei, consignando-se parâmetros e critérios pré-ordenados quando da sua apreciação pelas Casas de Leis, pode-se chegar ao objeto comum que revela o impacto social positivo.

Bem, todo o processo para a criação de leis, necessariamente, tem sua porta de entrada nas Casas de Leis, salvo as normatizações auferidas aos outros Poderes e colegiados (CONAMA, CADE, CONANDA e outros, incluídos os Conselhos estaduais e municipais). Ainda assim, sendo a construção das leis uma arte que não pertence apenas ao legislador pátrio, cai em exigência a formulação das normas externas ou internas da administração pública e das Casas de Leis, sem a rígida observância na elaboração de leis reparadoras ou inovadoras.

Quer se chegar ao ponto de que não haveria espaço para cumprimento das leis se não fosse obedecida a técnica para elaboração da legislação. A técnica legislativa é responsável para o desenvolvimento de regras gerais sobre a feitura, as divisões, a

---

42 Doutora Fabiana de Menezes Soares é professora da Faculdade de Direito da UFMG, nos cursos de graduação e pós-graduação, membra da EAL – European Association of Legislation.

sistemática e a linguagem das leis e, acreditada como ciência da legislação, a Legística, possui segmentos divisionários, quais sejam a Legística Formal e a Legística Material e Legística Organizativa.

Seja pelo emprego das legísticas formal, material e organizativa, visto se pretender almejar normas com alcance social positivo, é prudente que o legislador interno das Casas de Leis e o legislador externo às Casas de Leis admitam métodos, técnicas e princípios legislativos.

Na legística, tanto o legislador como o destinatário das leis devem chegar a um ponto de convergência de interesses no chamado “ganha-ganha”, fazendo-se necessário estudo do alcance das normas jurídicas.

Esta nova proposta, embasada em uma ciência própria, específica que se escuda na teoria da legislação, uma vez implementada na academia, permitirá a formação de não operadores do direito instituído por lei, mas do direito de não se colocar leis ruins, perniciosas, draconianas e direcionadas a grupos de interesse.

Com a transparência dos atos legislativos e participação do acadêmico e dos operadores do direito, haverá leis mais justas, equilibradas e de impacto social positivo para a atual e futuras gerações, afinal o que se pretende é um ajuste ao desenvolvimento da análise dos aspectos teóricos (ciência na elaboração da lei) e também dos aspectos práticos da legislação (arte na elaboração da lei). Com a reformulação dos métodos aplicados pelos legisladores internos e externos que começa a se estabelecer na transparência e o chamamento da população nas audiências públicas com a participação dos destinatários das leis em todo o processo de criação das normas, desde o protocolo legislativo das Casas de Leis, implantados em sistemas que permitem o acesso do público em geral.

## Referências Bibliográficas

ALBERGARIA, Bruno. História do direito: evolução das leis, fatos e pensamentos. São Paulo: Ed. Atlas, 2011.

ALMEIDA, Marta Tavares de. Avaliação prévia de impacte dos actos legislativos (policopiado) I Curso de Legística e Ciência da Legislação. Lisboa, 2004.

\_\_\_\_\_, Marta Tavares de – A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação. 47, 2007

ARISTÓTELES. Política. Traducción: Patricio de Azcarate. Madrid: Espasa-Calpe, 2007.

BAGGIO, Alexandro R. e CENCI, Elve M. Formação filosófico-política da jurisdição constitucional no modelo procedimentalista de Jürgen Habermas. *In Anais do VII Colóquio Habermas: Habermas e interlocuções*. (Org. FELDHAUS, Charles et alii). Acessível em <http://coloquiohabermas.files.wordpress.com/2012/05/anais.pdf>

BARROSO, Luís Roberto. Curso de direito constitucional contemporâneo: os conceitos fundamentais e a construção de um novo modelo. 2ª Ed. 2ª tiragem. São Paulo: Saraiva, 2011.

BOBBIO, Norberto. A era dos direitos. Trad. Carlos Coutinho. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

BONAVIDES, Paulo. Do Estado liberal ao Estado social. 6ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2005.

COSSIO, Carlos. Teoria de la verdade jurídica. Buenos Aires: Editorial Losada, 1954.

COX, Gary & McCubbins, Mathew D. Setting the agenda: responsible party government in the house. Los Angeles: University of California, 1994.

DAMIÃO, Regina Toledo e HENRIQUES, Antonio. Curso de português jurídico, 11ª Ed., São Paulo: Atlas, 2010.

DIJK, Teun A. Van. Discurso e poder. (org. Judith Hoffnagel & Karina Falcone. São Paulo: Contexto, 2012.

FENNO, Richard F. Home style: house members in their districts. Rochester, USA: Addison-Wesley Educational Publisher, 2003.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do poder. 25ª Ed. São Paulo: Graal, 2012.

GAUCHET, Marcel. A democracia contra ela mesma. São Paulo: Radical livros, 2012.

HABERMAS, Jürgen. Direito e Democracia: entre facticidade e validade. vol. 1. Rio de Janeiro. Tempo Brasileiro. 1997. p. 235.

\_\_\_\_\_, Jürgen. Ética do discurso. Rio de Janeiro: Zahar, 1966.

HAROCHE, Claudine. *Faire dire, vouloir dire*. Trad. Eni Pulcinelli Orlandi. França: Presses Universitaires de Lille, 1984.

HOBBS, Thomas. Diálogo entre um filósofo e um jurista. São Paulo: Landy, 2004.

LOCKE, John. Ensaio acerca do entendimento humano. São Paulo: Abril Cultural, 1999.

MACHADO, Luís Fernando P. Legística aplicada às medidas provisórias. Brasília: Biblioteca virtual do Senado Federal, 2009.  
<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/496490/AL%20LUI%20FERNANDO%20PIRES%20MACHADO%202008.pdf?sequence=1> Acessado em 04 nov 2014.

\_\_\_\_\_, Luís Fernando P. Legística para re(construir) as leis (modernizar e sistematizar o conteúdo das normas). Belém. Ensino/Faculdade de Belém. V.3, n. 1. Jan-jun (2014), pag. 89-127. – Belém: Faculdade de Belém, 2014.

MARINHO, Josaphat. Sistemas jurídicos, processo legislativo e técnica legislativa. *In* Poder Legislativo – Do Projeto ao Processo – Edição comemorativa dos 15 anos da Constituição de 1988/Senado Federal, SEEP, 2003.

MORAIS, Carlos Blanco. Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor. Lisboa: Verbo, 2007.

MONTESQUIEU. O espírito das leis. São Paulo: Abril Cultural, 1979.

RADAELLI, Claudio & Fabrizio De Francesco. *Regulatory quality in Europe concepts, measures and policy processes*. Manchester: Manchester University Press, 2007.

SARMENTO, Daniel (org). Interesses Públicos versus interesses privados: desconstruindo o princípio de supremacia do interesse público. Rio de Janeiro: Editora Lumens Juris, 2005.

SINCLAIR, Barbara. Unorthodox lawmaking: new legislative process in the U.S. Congress. 3ª ed. Washington: CQ Press, 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. Belo Horizonte: Cadernos da Escola do Legislativo, v. 9, nº 14, p. 7-34, jan/dez. 2007.

\_\_\_\_\_, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. Belo Horizonte: Cadernos da Escola do Legislativo, v. 9, nº 14, p. 7-34, jan/dez. 2007. Tb Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Belo Horizonte, nº 50. P. 124-142, jan-jul, 2007.

VOLTAIRE. O preço da justiça. São Paulo: Martins Fontes, 2001.