

**XXVI CONGRESSO NACIONAL DO
CONPEDI SÃO LUÍS – MA**

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

JOSÉ ADÉRCIO LEITE SAMPAIO

NELSON JULIANO CARDOSO MATOS

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte deste anal poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI

Presidente - Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa – UNICAP

Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Ingo Wolfgang Sarlet – PUC - RS

Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim – UCAM

Vice-presidente Nordeste - Profa. Dra. Maria dos Remédios Fontes Silva – UFRN

Vice-presidente Norte/Centro - Profa. Dra. Julia Maurmann Ximenes – IDP

Secretário Executivo - Prof. Dr. Orides Mezzaroba – UFSC

Secretário Adjunto - Prof. Dr. Felipe Chiarello de Souza Pinto – Mackenzie

Representante Discente – Doutoranda Vivian de Almeida Gregori Torres – USP

Conselho Fiscal:

Prof. Msc. Caio Augusto Souza Lara – ESDH

Prof. Dr. José Querino Tavares Neto – UFG/PUC PR

Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini Sanches – UNINOVE

Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva – UFS (suplente)

Prof. Dr. Fernando Antonio de Carvalho Dantas – UFG (suplente)

Secretarias:

Relações Institucionais – Ministro José Barroso Filho – IDP

Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho – UPF

Educação Jurídica – Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues – IMED/ABEDI

Eventos – Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta – FUMEC

Prof. Dr. Jose Luiz Quadros de Magalhaes – UFMG

Profa. Dra. Monica Herman Salem Caggiano – USP

Prof. Dr. Valter Moura do Carmo – UNIMAR

Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr – UNICURITIBA

Comunicação – Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro – UNOESC

C755

Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFPR

Coordenadores: Nelson Juliano Cardoso Matos; José Adércio Leite Sampaio – Florianópolis: CONPEDI, 2017.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-532-4

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Direito, Democracia e Instituições do Sistema de Justiça

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Constituição. 3. Participação popular. 4. Poder Judiciário. XXVI Congresso Nacional do CONPEDI (27. : 2017 : São Luís, Maranhão).

CDU: 34



XXVI CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI SÃO LUÍS – MA

CONSTITUIÇÃO E DEMOCRACIA II

Apresentação

Os temas discutidos no GT foram de importância e atualidade ímpares. Questões como colonização da política pela economia e, em certa medida, pelo direito estiverem transversalmente presentes em praticamente todos os temas.. As matrizes históricas da disfuncionalidade da política brasileira também foram discutidas, bem como temas recorrentes como ativismo judicial, atuação do legislador, notadamente, dos direitos fundamentais e políticas públicas. As apresentações se fizeram em ambiente de participação e cooperação.

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos - UFPI

Prof. Dr. José Adercio Leite Sampaio - PUC Minas / ESDHC

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 7.3 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A LEGÍSTICA COMO ESTRATÉGIA JURÍDICA PARA A MELHOR QUALIDADE DAS LEIS

THE LEGISLATURE AS A LEGAL STRATEGY FOR A BETTER QUALITY OF LAWS

Fernanda Prata Moreira Ribeiro ¹
Bruno Amazan Avelar de Araújo ²

Resumo

O presente artigo visa demonstrar como os princípios e aspectos da Legística podem ser empregados para a melhor qualidade das leis, sendo assim considerados como importante estratégia jurídica para a mudança do cenário brasileiro marcado pelo exacerbado número de legislações. Sabe-se que o Direito atualmente é regido pelas transformações sociais, de modo que modificações estruturais no arcaico estudo jurídico se fazem necessárias. As estratégias jurídicas surgem, assim, através de inovações para a obtenção de resultados mais favoráveis, sendo essas técnicas exteriorizadas pela Ciência da Legislação quando a pretensão é conter os impulsos da atividade legiferante.

Palavras-chave: Estratégia jurídica, Legística, Qualidade, Lei

Abstract/Resumen/Résumé

The aim of this article is to demonstrate how the principles and aspects of the Legislature can be used for a better quality of the laws, being considered as an important legal strategy to change the Brazilian scenario characterized by the exacerbated number of legislations. It is known that the Law is currently governed by social transformations, structural changes in the archaic legal study become necessary. The legal strategies arise through innovations to obtain more favorable results, these techniques being externalized by the Science of Legislation when the intention is to hold the impulses of the legislative activity.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Legal strategy, Legislature, Quality, Law

¹ Mestranda em Direito Público pela Universidade Fumec de Minas Gerais. Advogada. Professora em cursos de Graduação em Direito em Minas Gerais.

² Mestrando em Direito Público pela Universidade Fumec de Minas Gerais. Advogado.

1 INTRODUÇÃO

Hodiernamente, predomina no Direito o império da lei. Ainda que esta afirmação seja frequentemente contestada, sabe-se que no país existem normas para quase todas as circunstâncias, até mesmo para o que sequer é cogitado no pensamento dos mais criativos. Nas Casas Legislativas, em âmbito federal, estadual ou municipal, proposições de leis são apresentadas a cada segundo. Todas submetidas a um extenso e rigoroso caminho de análises e votações até a promulgação.

Não obstante o controle realizado, o qual incrivelmente veta a maioria dos projetos, inúmeras leis entram em vigor no ordenamento jurídico todos os anos. A excessiva quantidade de regras, contudo, cria mais problemas do que propriamente soluções. Longe de ser instrumentos regulatórios eficazes, grande parte das leis editadas em pouco tempo caem no esquecimento. Outras, por sua vez, estão complementemente dissonantes da realidade histórica e cultural do país. Há, ainda, as que são contraditórias, com comandos totalmente divergentes dos que estão em vigor. Hoje, até mesmo o respeito aos ditames da Constituição Federal, que deveria ser o maior limite da atividade legiferante, é ignorado em algumas proposições.

Em São Paulo existe o dia da joia folheada (Lei 14.109/2010¹). Em Porto Alegre, o Vereador Rodrigo Maroni (PR-RS) quer obrigar a população a adotar cães ou gatos de rua². No município de Sertãozinho, no Estado de São Paulo, o vereador Rogério Magrini (PTB) propõe que entidades que atuam em prol da defesa dos animais criem nova versão para a tradicional cantiga infantil “atirei o pau no gato”, além de sugerir que essa canção não seja ensinada nas escolas³. Para o deputado mineiro Roberto Andrade (PTN), o consumo de bebidas alcóolicas por jovens é tema que deve ser debatido e, assim, apresentou projeto que proíbe a realização de festas *open bar* em Minas Gerais⁴. Em Sorocaba, o vereador Carlos Leite (PT) defendeu a proibição do uso do termo "avenida marginal Dom Aguirre", uma vez

¹ **Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo.** Lei nº 14.109, de 28 de maio de 2010 - (Projeto de lei nº 700, de 2009, do Deputado Otoniel Lima - PTB) - Institui o "Dia da Jóia Folheada".

² **Câmara Municipal de Porto Alegre.** Projeto de Lei do Legislativo - PLL 093/16 - Institui, no Município de Porto Alegre, a obrigatoriedade da adoção de cães ou gatos por unidade familiar e dá outras providências.

³ **Câmara Municipal de Sertãozinho.** Projeto de Lei nº 0104/2015 - Dispõe sobre a proibição do ensino da cantiga "ATIREI O PAU NO GATO" em Escolas da Rede Pública Municipal de Sertãozinho e dá outras providências.

⁴ **Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais.** Projeto de Lei nº 704/2015 - Dispõe sobre a proibição de realização no Estado de eventos com bebidas alcoólicas liberadas - "open bar".

que, segundo ele, a combinação entre o nome do primeiro bispo da cidade, Dom Aguirre, e a palavra “marginal” gerou comentários desagradáveis⁵.

Não é necessário trazer mais exemplos para se constatar que estes não são os verdadeiros problemas enfrentados pelos brasileiros, tampouco para perceber que o caminho traçado, até então, precisa ser reavaliado. O pensamento estratégico está diretamente relacionado à ideia de mudança, de transformação e de inovação. A visão estratégica é, portanto, definida pela capacidade de se utilizar alternativas diferentes das praticadas para que sejam alcançados resultados mais satisfatórios. É exatamente nesse cenário que a Legística se apresenta como importante estratégia jurídica para a melhor qualidade das leis. Ainda que no Direito seja mais familiar o emprego de inovações no setor privado, não se pode excluir a possibilidade, e a importância, da utilização de um pensamento estratégico no âmbito Público.

A Legística, também conhecida como Legisprudência ou Ciência da Legislação, é uma área do conhecimento jurídico que, em sentido amplo, estuda a construção das normas, voltando-se para a qualidade dos diplomas normativos. Sinteticamente, consiste no bom desenvolvimento de um processo elaborativo, observada a fundamentação, para a obtenção da melhor lei possível. Essa ciência decorre da necessidade de normas mais eficazes, principalmente pelo fato serem um instrumento capaz de provocar mudanças sociais. A Legística, dessa forma, atua como elemento fundamental de controle das leis que serão editadas, buscando a necessidade e a real eficácia dos regramentos.

O problema enfrentado pelo presente trabalho é o de delinear como os métodos utilizados pela Ciência da Legislação, em análises prospectivas e retrospectivas, influenciam nas características e, conseqüentemente, nos efeitos dos instrumentos normativos que são criados. A hipótese defendida é de que, em se tratando de inovações jurídicas, a Legística é um valioso estudo que pode intervir, diretamente, na qualidade das leis, sob os parâmetros da eficiência e eficácia.

A pesquisa tem natureza compreensivo-dogmática⁶, visto que busca traçar os elementos legimáticos como importante estratégia jurídica capaz de aperfeiçoar o conteúdo das leis. A metodologia utilizada foi, predominantemente, a pesquisa bibliográfica e a análise de legislações, com ênfase na identificação dos aspectos e princípios da Legística. Como

⁵ **Câmara Municipal de Sorocaba.** Lei nº 11.300, de 18 de abril de 2016 - Inclui parágrafo único no art. 1º da Lei Municipal nº 2.782, de 1 de setembro de 1988, que dispõe sobre proibição da expressão "marginal" em placas indicativas e dá outras providências.

⁶ GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica.** 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013, p. 28-29.

técnica, adotou-se a análise de conteúdo⁷, pela qual se buscou a definição das condições de produção dos discursos apreciados – leis, doutrina ou decisões judiciais, bem como a identificação das unidades de informação relevantes para o presente ensaio. Ainda na abordagem técnica, procurou-se a relação do problema proposto com as investigações realizadas, considerando que os questionamentos detectados na prática social deverão ser discutidos tendo como parâmetro o arcabouço jurídico.

É imperioso, portanto, examinar os critérios difundidos pela Legística como um padrão a ser observado na elaboração das leis. Contudo, não se pode negar que, atualmente, tais elementos são facilmente ignorados, o que culmina no elevado número de normas, muitas delas sem aplicabilidade. O Direito perpassa por constantes modificações e, nos termos comumente preconizados, necessita acompanhar as transformações sociais. A dinamicidade exigida torna obrigatória a adoção de novas estratégias, como forma de alcançar melhores resultados. Na sistemática legislativa brasileira, o estudo legimático será apresentado, no presente ensaio, como instrumento hábil para a construção de normas de maior qualidade.

A problemática ora suscitada é recorrente, visto que são comuns as críticas às leis que vigoram no país. A reversão do cenário que insiste em si impor não é uma utopia. É preciso, tão somente, que os instrumentos disponibilizados sejam explorados para que seja alcançado o ideal de inteligibilidade legislativa.

2 A UTILIZAÇÃO DAS ESTRATÉGIAS JURÍDICAS PARA ALÉM DO DIREITO PRIVADO

O predominante regime capitalista, a excessiva concorrência, o surgimento de novas fontes de matéria prima e energia fazem com que os empresários adotem novas táticas para garantirem a permanência no mercado. O desenvolvimento dessas estratégias está intrinsecamente ligado a uma gestão planejada, o que é pouco valorizado pelos brasileiros. As medidas utilizadas no país são, na verdade, reações às demandas que surgem nas empresas.

Desenvolver uma estratégia é criar fórmulas que possibilitem aos empresários melhores chances de competir no mercado, traçando metas e políticas operacionais para tal

⁷ A análise discursiva de conteúdo pode ser reconhecida como método ou, também, técnica de pesquisa. Sobre o tema, cf: DEMO, Pedro. **Pesquisa e informação qualitativa**. Campinas: Papyrus, 2001; MINAYO, Maria Cecília de Souza. **O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde**. 8. ed. São Paulo: Hucitec, 2004.

objetivo⁸. A cultura propalada no Brasil, contudo, encontra-se muito distante da ideia de planejamento. Sem premeditar questões de conteúdo jurídico, financeiro, contábil e econômico, vários empresários individuais e sociedades empresárias se inserem nas mais diversas atividades mercantis, ao risco de dispendiosos custos quando os problemas se tornam realidade.

Nos termos defendidos por Frederico Gabrich,

Planejar é, em síntese, construir cenários possíveis, com o objetivo de antever ou antecipar o futuro, para a concretização dos objetivos estabelecidos antes. Nesse sentido, o planejamento implica na elaboração de um conjunto de ações voltadas para a implementação dos objetivos pré-determinados.⁹

Ainda, na visão do supracitado autor, em menção ao conceito exteriorizado no Dicionário Houaiss, a palavra *estratégia* pode ser compreendida como a arte de se aplicar, com a máxima eficácia possível, os recursos que estiverem disponíveis no intuito de alcançar os objetivos estabelecidos pelo estrategista¹⁰.

Sendo assim, estando o enfoque voltado à perenidade das empresas, é impossível dissociar as definições explicitadas, as quais se concretizam através de um pensamento estratégico. Pensar de forma estratégica é ter a capacidade de sopesar as condições fáticas, sociais, políticas, culturais e econômicas com a maior otimização de tempo e dinheiro, em prol de resultados mais satisfatórios. No contexto jurídico, arraigado na lógica das soluções sempre descritas nas leis, o desafio é romper com o padrão, sugerindo mudanças por parte dos aplicadores do Direito, ocupantes dos mais variados cargos e atribuições.

Tudo isso exige um “*pensar estratégico*” de todas as pessoas e ciências envolvidas na realização da atividade (pública e privada). Esse *pensar estratégico* pressupõe uma disposição de encarar o conhecimento científico com que se conta e as pessoas envolvidas na execução de uma atividade organizada (no Estado ou fora dele), como instrumentos necessários ao alcance dos objetivos pré-estabelecidos. Tais objetivos normalmente estão vinculados à determinação da maior felicidade possível, do maior número possível de pessoas, com o menor custo (de tempo e de dinheiro) possível, diante das circunstâncias fáticas, jurídicas, econômicas, sociais e políticas relacionadas ao caso.¹¹

⁸ PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva**: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1986. p.15.

⁹ GABRICH, Frederico de Andrade. **Inovação Estratégica no Direito**. Belo Horizonte: Universidade Fumec – FCH, 2012, p.16.

¹⁰ Idem

¹¹ GABRICH, Frederico de Andrade. **Análise Estratégica do Direito**. Belo Horizonte: Universidade Fumec – FCH, 2010. p.7.

Nas considerações delineadas por Gabrich, é fundamental observar alguns momentos para a perfeita adequação do Direito à análise estratégica. Primeiramente deve-se idealizar uma abertura do atual sistema jurídico, com novas possibilidades de interpretação, a coexistência de múltiplas fontes, a força normativa dos preceitos principiológicos e, também, com a moderna noção de juridicidade em detrimento da legalidade estrita.

O segundo momento consiste em uma extensão do Direito, sendo este compreendido como um conjunto de alternativas disponibilizadas para a estruturação e desenvolvimento de pessoas físicas ou jurídicas podendo ser usado, até mesmo, no âmbito público. As referidas opções ofertadas serão, portanto, empregadas para atingir a finalidade desejada quando do planejamento.

Em terceiro lugar deve ser considerada a subsidiariedade que o processo assume na concepção jurídica contemporânea. As demandas judiciais, principalmente, devem ser entendidas em um caráter instrumental, sendo atribuída maior relevância aos métodos alternativos para a solução de conflitos, como a conciliação, mediação e arbitragem.

Além disso, é indispensável agregar maior valor à auditoria jurídica, esta caracterizada como um instrumento legítimo para se inteirar das condições dos empresários que visam o planejamento estratégico, de modo a colaborar com o alcance das metas pretendidas.

Por fim, o quinto e último critério a ser avaliado é a reformulação da metodologia do ensino jurídico. É inócuo cogitar tantas modificações para se pensar de forma estratégica sem que isso seja difundido nos cursos jurídicos. Os alunos de Direito, na graduação ou na pós-graduação, devem ser apresentados às novas perspectivas para obtenção de resultados mais eficazes.

O emprego da sistemática de planejamento estratégico, tanto em âmbito privado quanto público, indubitavelmente, acarreta positivas consequências. Ainda que seja mais familiar a utilização de uma gestão estratégica no setor privado, é fundamental destacar que as aludidas ideias de inovação se iniciaram na Administração Pública Direta. A fundamentação provável para as mudanças terem começado no Direito Público pode ser extraída dos próprios princípios que norteiam a Administração Pública: eficiência, eficácia e economicidade. Tais preceitos são traduzidos na expectativa de se utilizar os melhores meios possíveis, para o alcance dos melhores resultados, com o menor impacto financeiro e econômico sobre o Estado, em consonância ao que recomenda a ideia de visão estratégica.

Exatamente por não se limitar ao contexto privado é que se pode pensar na Legística como mais uma das formas de estratégia jurídica. O estudo da Ciência das Leis almeja obter

normas de maior qualidade, que sejam efetivamente aplicadas e obedecidas pela sociedade. Conforme exemplificado no início do presente trabalho, o cenário brasileiro é desolador quando são analisadas as leis editadas nas várias instâncias do Poder Legislativo. É imperioso, portanto, estabelecer novos métodos para reverter a problemática da elevada quantidade de normas inexecutáveis, contraditórias e desnecessárias. A solução pode ser encontrada nas linhas do pensamento estratégico: inovações que vão culminar em efeitos mais contundentes ao anseio de inteligência legislativa.

3 LEGÍSTICA: ANTECEDENTES, CONCEITO, CARACTERÍSTICAS E PRINCÍPIOS

Inicialmente, cumpre registrar que é tarefa árdua estabelecer quando determinado instituto surgiu. A Legística, tal como vista hoje, podia ser vislumbrada desde os primórdios. Remontando-se à Antiguidade, extrai-se dos ensinamentos de Platão a necessidade de uma revisão regular das leis para que estas pudessem se atualizar.

Os autores do século XVIII, por sua vez, estavam mais preocupados com a formação da lei, do que com a aplicabilidade das normas. Jeremy Bentham, dessa forma, buscou desenvolver uma teoria coerente da legislação, sendo o precursor do Princípio da Utilidade. Para o referido filósofo e jurista inglês o Direito se caracteriza como um meio através do qual a maior parte da sociedade alcançaria a sua satisfação. As normas seriam, então, introduzidas ao ordenamento jurídico sob à égide da democracia. Essa racionalização do conteúdo das leis encontra respaldo nas imperfeições – de primeira e segunda ordem – apontadas por Bentham. Legislações ambíguas, obscuras, extensas, instáveis, redundantes, prolixas, confusas e, por vezes, conflitantes impediam, segundo ele, que os resultados visados na criação das leis fossem observados. Elucidava, ainda, que a notoriedade dada a um diploma normativo está intrinsecamente ligada à repercussão social, a maneira como os efeitos são percebidos pela população. Bentham também destacou em seus estudos a importância da avaliação prospectiva, esta entendida como uma avaliação de efeitos e impactos antes mesmo da criação das leis, além de incentivar a criação de legislações experimentais, como uma forma mais avançada de texto legislativo. Embora suas obras mais relevantes sejam datadas do século XIX, é perceptível a adequação do que a lógica *benthamiana* preconizava ao contexto legislativo atual, principalmente, em relação ao momento de criação das normas.

Em se tratando do enfoque científico, voltado às técnicas e métodos de pesquisa definidores da qualidade das normas, a contribuição é do alemão Peter Noll, em sua obra *Gesetzgebungslehre*. Embora o estudo racional das leis, conforme fora demonstrado, pudesse ser encontrado desde Platão, que evidenciava a necessidade de revisão de um ato normativo para o seu aperfeiçoamento à realidade social, a chamada racionalidade gerencial foi impulsionada por Noll. A lei passou a ser considerada como um instrumento para atingir objetivos, além da função regulatória. Nessa moderna Ciência da Legislação, a norma deve ser submetida a um controle para ter assegurada sua aplicabilidade, eficiência e eficácia. E, não se trata apenas da análise dos resultados da norma, deve ser avaliado, também, o momento da sua elaboração. Sendo assim, a reunião desses elementos é capaz de influir diretamente na qualidade das leis.

Não se pode encerrar esse introito sem remeter às lições de Gaetano Filangieri, principalmente pela proximidade da teoria por ele desenvolvida à temática do presente ensaio. O jurista e filósofo italiano idealizou o chamado “censor da lei”, um instrumento utilizado para inibir a multiplicidade das normas, bem como para adequá-las às constantes modificações sociais. Desse modo, a avaliação legislativa é introduzida como momento definidor do desenvolvimento e da racionalização da elaboração e da entrada em vigor das leis.

Superados os antecedentes é fundamental conceituar Legística. Em sentido amplo, tem-se que a Legística é

[...] o ramo da Ciência da Legislação, que se ocupa do estudo dos conhecimentos, dos métodos e das técnicas destinados a assegurar, em sede de concepção, elaboração e controle dos efeitos normativos, a qualidade, a validade e praticabilidade do texto e do conteúdo prescritivo das leis.¹²

Nas palavras da Fabiana de Menezes Soares, professora da Universidade Federal de Minas Gerais,

[...] a Legística pode ser definida como saber jurídico que evoluiu com base em algumas das questões recorrentes na história do Direito, vale dizer, a necessidade de uma legislação mais eficaz (no sentido de estar disponível e atuante para a produção de efeitos), o desafio de compatibilizar o Direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como o instrumento exclusivo para a consecução

¹² MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor**. Lisboa: Editora Verbo, 2007. p.3.

de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais em todos os níveis¹³.

Para a persecução dos objetivos pretendidos pelo estudo da Ciência das Leis, a doutrina clássica descreve cinco linhas de investigação, as quais passam a ser descritas. A primeira, *Teoria ou Doutrina da Legislação*, reflete as possibilidades e limitações da aplicação do conhecimento e da reconstrução científica no âmbito da legislação. A segunda linha, *Analítica da Legislação*, trabalha com ideias e conceitos fundamentais da norma, da lei e da legislação. A *Tática da Legislação*, terceira linha de investigação, considera a análise de estruturas organizacionais, procedimentos, métodos no intuito de intervir e controlar a produção legislativa. A *Metódica da Legislação* visa a problematização das normas para encontrar soluções atinentes à adequação, razoabilidade e efetividade das leis. A última linha, *Técnica Legislativa*, estabelece regras gerais acerca da formação das leis, voltando-se, principalmente, à linguagem das normas.

Com a finalidade de permitir a compreensão dos mecanismos empregados pela Legística, é comum a divisão em duas dimensões: a Legística Material e a Legística Formal. A Legística Material busca decompor de forma analítica o processo de elaboração das leis, voltando a atenção para a facticidade e a realizabilidade das normas.

A Legística Material reforça a facticidade (ou realizabilidade) e a efetividade da legislação, seu escopo é atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas (como por exemplo *check list*, modelização causal, reconstrução da cadeia de fontes) que permitam tanto realizar, diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor¹⁴.

Assim, para a legítima verificação da efetividade da norma é indispensável a divisão da análise em algumas etapas que compõem a denominada Avaliação Legislativa - um estudo externalizado pela Legística Material para se mensurar o impacto a ser gerado com a edição da norma. Tudo começa com a definição do problema. Neste momento inicial identifica-se uma situação que, depois de apreciada, justifica a intervenção legislativa. O questionamento feito é se realmente existe a necessidade de se elaborar uma lei para solucionar o problema, examinando as situações real e desejável, bem como elencando os demais diplomas

¹³ SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e Desenvolvimento**: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. 2007. Disponível em: <<http://www.polos.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/31/29>>. Acesso em: 18 dez 2016. p.125.

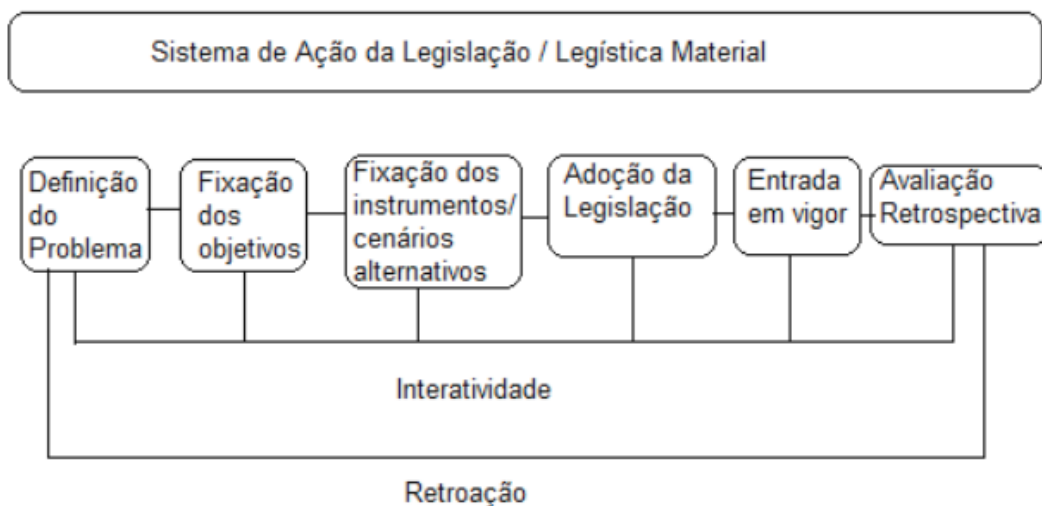
¹⁴ Idem. p.126.

normativos que disciplinam o tema. Em seguida passa-se à fixação de objetivos, na certeza de que um problema bem definido fornece os meios essenciais para o alcance das finalidades projetadas. A escolha dos instrumentos e a pesquisa dos cenários vão buscar o contexto de inserção da provável norma a ser criada, para depois serem listadas as alternativas e soluções. Nesse estágio é importante realizar uma avaliação prospectiva, na qual serão calculados os impactos e efeitos potenciais, uma espécie de antecipação das consequências que tem por escopo prever como serão os resultados da legislação. Com essa fase será possível obter o grau de concretude dos objetivos. Sendo a avaliação antecipada, de um evento futuro e desconhecido, este índice permitirá aferir se o ideal esperado foi, de fato, atingido. O próximo passo será a elaboração da lei e sua entrada em vigor. O encerramento das etapas da Avaliação Legislativa acontecerá na avaliação retrospectiva, após a geração de efeitos pela norma. A partir da análise realizada com a vigência da lei, será verificada a necessidade de intervenção através da adaptação da legislação para a correção de falhas e inconsistências.

O professor português, Miguel Lopes Romão, sintetiza a avaliação legislativa em abalizada preleção:

Por avaliação legislativa pode entender-se a análise que o legislador, ou alguém que por este encarregue, deve desenvolver no sentido de compreender se um dado problema, uma vez definido com clareza, pode ser resolvido através de uma intervenção normativa pública, e em caso de resposta afirmativa, que características e que conteúdos normativos essa intervenção deve conter, combinando assim esta análise com sua própria intervenção jurídica e com a primeira percepção que necessariamente formula quanto à intervenção necessária.¹⁵

As fases da avaliação legislativa são resumidas em um organograma, elaborado pela citada professora Fabiana de Menezes Soares.



¹⁵ ROM. Legislaç

FONTE: Apresentação realizada pela professora Fabiana de Menezes Soares, disponível em <<http://projeto.lexml.gov.br/arqs/SOARES.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2016.

A dimensão material propõe, portanto, uma procedimentalização metódica que pende à melhoria da eficácia da lei. Nos dizeres do professor da Faculdade de Direito da Universidade de Genebra, na Suíça, Jean-Daniel Delley, “*Antes de redigir a lei, é preciso pensá-la*”¹⁶.

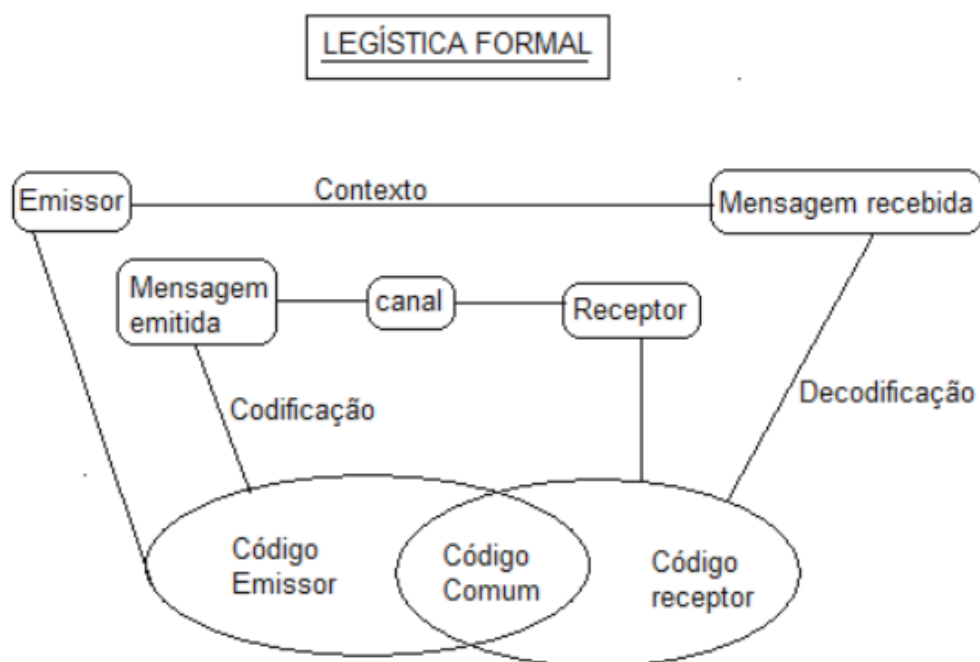
Por outro lado, a Legística Formal atua na melhoria da comunicação legislativa. A comunicação legislativa reúne critérios como a coerência, uniformidade, clareza e concisão, no intuito de alcançar a eficácia da norma editada. Pela análise do aspecto formal, a lei deve ser compreendida por todos, o que exige uma sistematização na composição das legislações, a fim de ampliar o entendimento e o acesso aos textos legais. Sinteticamente pode-se influir que o objetivo é a elaboração de uma legislação popular, inteligível e que alcance toda a sociedade. Essa ideia encontra perfeita consonância ao pensamento de Eugène Huber, ao manifestar-se sobre o Código Civil Suíço, em 1901.

As leis modernas não são redigidas com o único objetivo de indicar aos juízes como terão que proceder, em cada caso. A lei dirige-se a todos aqueles que estão submetidos ao seu império. Os comandos do legislador devem, desde o início, à medida que isto seja compatível com a matéria tratada, ser inteligíveis para cada um ou, ao menos, para as pessoas que são obrigadas por força de sua profissão, a se familiarizarem com o Direito. As regras estabelecidas devem ter um sentido mesmo para o profano, o que não impedirá que o especialista descubra sempre um sentido mais extenso ou mais profundo que o profano.¹⁷

Assim como na Legística Material, a mencionada professora Fabiana de Menezes Soares também sugere a utilização de um organograma para facilitar o entendimento dos preceitos da Legística Formal.

¹⁶ DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar a lei:** a elaboração legislativa. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v.7, n.12, jan./jun. 2004. p.101.

¹⁷ HUBER, Eugène. **Code civil suisse:** exposé des motifs. Berne, 1901. p. 10. *In:* FLÜCKIGER, Alexander; DELLEY, Jean-Daniel. **A elaboração racional do direito privado:** da codificação à legística. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan./dez. 2007. p.49.



FONTE: Apresentação realizada pela professora Fabiana de Menezes Soares, disponível em <<http://projeto.lexml.gov.br/arqs/SOARES.pdf>>. Acesso em 18 dez. 2016.

Sendo assim, a avaliação formal tem a intenção de elevar o nível do sistema de comunicação para que seja maximizada a compreensão das leis.

Para a continuação da defesa da ideia de que a Legística é uma das formas de estratégia jurídica no Direito Público, é imprescindível discorrer acerca dos princípios que a orientam, os quais são contribuições das Recomendações da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico e do Relatório Mandelkern¹⁸.

Pelo Princípio da Necessidade será analisado se para determinado caso é absolutamente essencial a criação de uma nova lei, à vista da eficácia, da legitimidade e dos objetivos que se almeja alcançar. O Princípio da Proporcionalidade fundamenta-se no equilíbrio entre as disposições da legislação editada, de forma a se compatibilizar as restrições impostas com os benefícios concedidos. O Princípio da Subsidiariedade atua nas formas de interação das normas para que estas guardem a maior proximidade possível do público a que são destinadas. Em regra, pode-se dizer que a atividade legiferante, no tocante à escolha do conteúdo da norma, é marcada pela máxima discricionariedade dos integrantes do Poder Legislativo. É essa situação que o Princípio da Transparência deseja coibir, promovendo o

¹⁸ MANDELKERN, Grupo. **Relatório Mandelkern sobre a Melhoria da Qualidade Legislativa**. Conselho Europeu de Lisboa, março de 2000. Disponível em: <http://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_106.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2016.

maior acesso e participação da sociedade, sem confinar a formação das leis ao Poder Público. O Princípio da Responsabilidade, especificamente, está atrelado à aplicabilidade das normas, de modo a exigir uma fiscalização do cumprimento das regras criadas por todas as partes envolvidas, desde quem elaborou a lei, até aquele que é o objeto da tutela legal. O Princípio da Inteligibilidade propugna por leis que sejam não somente coerentes, mas, sobretudo, compreensíveis e acessíveis. E, por fim, o Princípio da Simplicidade determina que nas avaliações prospectivas e retrospectivas seja vedado o excesso de informações para que a legislação seja mais simples e clara.

Por todo o exposto, nota-se a perfeita sintonia do tema em estudo às teorias, conceitos, características e princípios apresentados. A execução de minucioso estudo ao elaborar uma norma previne incompatibilidades no ordenamento jurídico, principalmente no que tange à limitação estabelecida entre os diplomas normativos existentes e os que serão criados. E, em decorrência disso, ao conter o impulso legislativo, o fenômeno da proliferação desenfreada de leis também é controlado, o que acarreta o maior alcance dos objetivos pretendidos com a elaboração da norma. O Direito, como um todo, urge por novas ideias e mecanismos para reverter o cenário atual. A Legística, portanto, em se tratando de processo legislativo, é um instrumento que, bem aproveitado, é suficiente para imprimir maior qualidade aos regramentos, sendo valiosa estratégia jurídica no âmbito Público.

4 CONCLUSÃO

Conforme fora explanado, a Legística, ou Ciência da Legislação, é um ramo do conhecimento jurídico que, sinteticamente, analisa o momento de elaboração das normas, voltando-se para a qualidade dos diplomas normativos. Caracteriza-se pelo bom desenvolvimento de um processo criativo para a obtenção da melhor lei possível. Essa ciência emergiu em meio à necessidade de normas mais eficazes.

A doutrina elenca algumas etapas que devem ser, minuciosamente, analisadas na formação de um ato normativo. Desde o conceito do vocábulo “legislação” até se encerrar na técnica legislativa – emprego de uma linguagem adequada –, é importante considerar os métodos e procedimentos utilizados, além de certificar a razoabilidade e efetividade do que se objetiva criar. A não atenção a estes preceitos culmina no maior desafio da Legística: conter a proliferação de leis e consolidar práticas que permitem a interpretação real da norma.

Neste sentido, pode-se reduzir a atuação da Ciência da Legislação em duas dimensões, quais sejam, formal e material. A primeira tangencia a comunicação legislativa, de modo a facilitar a compreensão e o acesso às normas. A segunda, por sua vez, atua no caráter efetivo das leis, evidenciando, no processo de criação, a análise da situação, os atos normativos já existentes, as soluções, os prováveis impactos e os resultados idealizados. No aspecto material, a fim de premeditar a eficácia da norma, também são verificados alguns elementos sociais, os quais vão demonstrar a necessidade da nova legislação, os seus efeitos e o alcance dos objetivos iniciais.

Ao idealizar a criação de um ato normativo é imprescindível se ater a uma avaliação legislativa, contrastando os cenários existentes antes da lei e o esperado após a sua implementação. Os legistas, profissionais cuja atuação está voltada à política legislativa, definem esse comportamento como uma análise prospectiva e retrospectiva. Para essa abordagem metódica, alguns princípios e critérios devem ser observados, sendo eles: necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade. Sendo assim, para garantir a aplicabilidade de um regramento, é fundamental que o legislador esteja adstrito às técnicas da Legística.

Paralelamente aos ideais da Legística, surge no Direito um movimento em prol da inovação. São estratégias jurídicas que permitem a realização de transformações para que os resultados desejados, tanto por empresários, quanto pelo Setor Público, sejam alcançados de maneira mais satisfatória. A palavra de ordem é o planejamento, o que culturalmente ainda não integra o cotidiano dos brasileiros. A gestão estratégica em âmbito jurídico observa algumas peculiaridades para promover a adequação do Direito, que vão desde a abertura do sistema, passando pela apresentação de alternativas e a valorização de auditorias jurídicas, até as modificações que se fazem imprescindíveis na metodologia do ensino. Busca-se, ainda, compreender que o contencioso judicial deve ser utilizado de forma supletiva, priorizando outros métodos para a solução dos litígios.

Há quem possa dizer que a Legística não é, exatamente, uma inovação jurídica, o que poderia subverter o pensamento de que ela seja uma das vertentes do pensamento estratégico. Contudo, dos exemplos delineados, nota-se que os preceitos legimáticos são pouco utilizados, o que influencia na qualidade e na quantidade das legislações que compõem o ordenamento jurídico do país. É inegável que a observância aos ditames da Legística possibilita significativa melhoria das normas, desenvolvendo-se boas leis. Sendo a estratégia jurídica uma forma de alcançar resultados satisfatórios, com o emprego de meios mais eficientes, pode-se afirmar que os ideais da Ciência das Leis igualmente caminham para a mesma

finalidade. No escopo de reverter cenários arraigados ambos sugerem mudanças e adequações para que se tenham consequências positivas e efeitos benéficos. Destarte, pelo que fora exaustivamente demonstrado, os métodos referendados pela Legística, em avaliações prospectivas e retrospectivas, influenciam nas características e, conseqüentemente, nos resultados dos diplomas normativos que são elaborados, constituindo, assim, importante estratégia jurídica no Direito Público.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Marta Tavares de. **A contribuição da Legística para uma política de legislação:** concepções, métodos e técnicas. Cadernos de Ciência de Legislação. Oeiras, n. 47, out-dez 2007, p.77-91.

ALMEIDA, Vasco Duarte de. **Formas de simplificação legislativa:** elementos para o seu estudo. Cadernos de Ciência da Legislação. Oeiras, n. 37, abr./jun. 2004, p.5-21.

ARAÚJO, Maria da Luz; COLAÇO, Luísa. **Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos da Assembleia da República.** Lisboa: Assembleia da República, 2008. 44p.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DE MINAS GERAIS. **Congresso Internacional de Legística:** qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009. 224p.

BENTHAM, Jeremy. **Nomography:** or the art of inditing laws. The Works of Jeremy Bentham. v. 3. Edinburgh: John Bowring, 1843. p.231-283.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa.** Belo Horizonte: Del Rey, 2007. 291p.

CHEVALLIER, Jacques. **A racionalização da produção jurídica.** Cadernos de Ciência da Legislação. n. 3. Oeiras, INA, 1992, p.9-23.

DELLEY, Jean-Daniel. **Pensar a lei:** a elaboração legislativa. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v.7, n.12, jan./jun. 2004, p.101-144.

DUARTE, Alessandra; OTAVIO, Chico. **Brasil faz 18 leis por dia, e a maioria vai para o lixo.** Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/politica/brasil-faz-18-leis-por-dia-a-maioria-vai-para-lixo-2873389>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

FLÜCKIGER, Alexander; DELLEY, Jean-Daniel. **A elaboração racional do direito privado:** da codificação à legística. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 9, n. 14, jan./dez. 2007, p.35-58.

GABRICH, Frederico de Andrade. **Inovação no Direito**. Belo Horizonte: Universidade Fumec – FCH, 2012, p.11-70.

GUSTIN, Miracy; DIAS, Maria Tereza Fonseca. **(Re) Pensando a Pesquisa Jurídica**. 4. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2013.

HERMES, Felipe. **As 12 leis mais estúpidas que podem entrar em vigor em 2016 e atrapalhar a sua vida**. Disponível em: <<http://spotniks.com/as-12-leis-mais-estupidas-que-podem-entrar-em-vigor-em-2016-e-atrapalhar-a-sua-vida/>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

HESPANHA, António Manuel. **Leis bem feitas e leis boas**. Legislação. Cadernos de Ciência de Legislação, 2009. p.31-47.

KARPEN, Ulrich (coord.). **Evaluation of Legislation**: proceedings of the fourth Congress of the European Association of Legislation (EAL), in Warsaw. Baden-Baden: Nomos Verlag, 2002.

LAGO, Rudolfo. **O Brasil das 181 mil leis**. Disponível em: <http://istoe.com.br/3144_O+BRASIL+DAS+181+MIL+LEIS/>. Acesso em: 16 dez. 2016.

MADER, Luzius. **A avaliação legislativa**: uma nova abordagem do direito. In. Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação. Oeiras: INA, n. 1, abr./jun. 1991.

____ Luzius. **Legislação e Jurisprudência**. Cadernos da Escola do Legislativo. Belo Horizonte, v. 9, n.14, jan-dez 2007, p.193-206.

MANDELKERN, Grupo. **Relatório Mandelkern sobre a Melhoria da Qualidade Legislativa**. Conselho Europeu de Lisboa, março de 2000. Disponível em: <http://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_106.pdf>. Acesso em: 18 dez. 2016.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Questões fundamentais de técnica legislativa**. Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado. Salvador, n. 11, set./nov. 2007, p.1-32.

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

MOSER, Sandro. **A fantástica fábrica de leis e normas**. Disponível em: <<http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/a-fantastica-fabrica-de-leis-e-normas-9knc5qbscwz28b657271fi6a6>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

NOLL, Peter. **Gesetzgebungslehr**. Hamburg: Westdeutscher Verlag GmbH, 1973.

PORTER, Michael E. **Estratégia Competitiva**: Técnicas para análise de indústrias e da concorrência. Tradução de Elizabeth Maria de Pinho Braga. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 1986. 362p.

RIBEIRO, Bruno Servello. **O Excesso de Leis e sua Inefetividade Social**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9332>. Acesso em: 16 dez. 2016.

ROMÃO, Miguel Lopes. **Breves notas sobre avaliação legislativa.** Legislação: Cadernos de Ciência da Legislação, Oeiras, Portugal, n. 42/43, p. 221-236, jan.-jun. 2006.

SALINAS, Natasha Schmitt Caccia. **Avaliação legislativa no Brasil:** apontamentos para uma nova agenda de pesquisa sobre o modo de produção das leis. Revista Brasileira de Políticas Públicas. Vol. 3. Número 2. jul./dez. 2013.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Direito Administrativo de Participação:** Cidadania, Direito, Estado, Município. Belo Horizonte: Del Rey, 1997.

____ Fabiana de Menezes. **Legística e Desenvolvimento:** a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação - 2007. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Disponível em: <<http://www.polos.ufmg.br/revista/index.php/revis ta/artcle/viewFile/31/29>>. Acesso em: 16 dez. 2016.

____ Fabiana de Menezes. **Teoria da Legislação:** formação e conhecimento da lei na Idade Tecnológica. 1ª ed. Porto Alegre: Sérgio Antônio Fabris, 2004.