

**XXV ENCONTRO NACIONAL DO  
CONPEDI - BRASÍLIA/DF**

**DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I**

**MARIA TEREZA FONSECA DIAS**

**EDINILSON DONISETE MACHADO**

**EMERSON GABARDO**

Todos os direitos reservados e protegidos.

Nenhuma parte destes anais 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

---

D598

Direito administrativo e gestão pública I [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UnB/UCB/IDP/UDF;

Coordenadores: Edinilson Donisete Machado, Emerson Gabardo, Maria Tereza Fonseca Dias – Florianópolis: CONPEDI, 2016.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-149-4

Modo de acesso: [www.conpedi.org.br](http://www.conpedi.org.br) em publicações

Tema: DIREITO E DESIGUALDADES: Diagnósticos e Perspectivas para um Brasil Justo.

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Brasil – Encontros. 2. Direito Administrativo. 3. Gestão Pública. I. Encontro Nacional do CONPEDI (25. : 2016 : Brasília, DF).

CDU: 34



# XXV ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI - BRASÍLIA/DF

## DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA I

---

### **Apresentação**

O Grupo de Trabalho “Direito Administrativo e Gestão Pública” I reuniu no XXV Encontro Nacional do CONPEDI um conjunto de artigos de alto nível. Reunidos na cidade de Brasília, pesquisadores de diferentes partes do país apresentaram temas originais e polêmicos mediante a construção de textos com alto requinte intelectual.

As discussões que se seguiram aos comunicados científicos também foram muito profícuas e propiciaram debates interessantes a respeito de questões como discricionariedade administrativa, participação popular, arbitragem, responsabilidade do Estado, parcerias público-privadas, competências federativas, desenvolvimento, serviços públicos, direitos fundamentais, licitações, contratos públicos, modelos de gestão, processo administrativo e sistemas de controle da atividade pública. De forma dialética, alunos de graduação, mestrado e doutorado, bem como professores e profissionais com diferentes formações colocaram suas posições com respeito e mediante a adoção de uma perspectiva dialógica horizontal, ou seja, manifestando posições convergentes e divergentes de forma democrática.

Como resultado deste processo estão sendo publicados neste volume os trabalhos selecionados pela comissão de avaliadores do Conpedi e que contou com a coordenação dos debates dos professores abaixo nomeados, que procuraram aprofundar as colocações feitas e apontar aprimoramentos importantes para a área do Direito Administrativo. Foi grande honra e satisfação da comissão ter compartilhado dos debates com os autores e demais participantes.

Destacou-se, neste grupo de trabalho, a interdisciplinaridade das temáticas do direito com as da gestão pública, mostrando os rumos para os quais caminha a pesquisa e as discussões da Administração Pública.

Merece parabéns o CONPEDI por realizar um evento tão sério e que já pode ser considerado o mais relevante momento de divulgação de investigações científicas brasileiras na área do Direito.

Bom proveito aos leitores.

Cordialmente,

Brasília, julho de 2016.

Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado

Centro Universitário Eurípedes de Marília

Universidade Estadual do Norte do Paraná

Prof. Dr. Emerson Gabardo

Pontifícia Universidade Católica do Paraná

Universidade Federal do Paraná

Profa. Dra. Maria Tereza Fonseca Dias

Fundação Mineira de Cultura

Universidade Federal de Minas Gerais

**DESAFIOS DA AÇÃO NORMATIVA DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO:  
UM DEBATE SOBRE A RELAÇÃO ENTRE LEGÍSTICA E DESENVOLVIMENTO.  
REGULATORY ACTION CHALLENGES OF FEDERAL EXECUTIVE BRAZIL: A  
DISCUSSION ON THE RELATIONSHIP BETWEEN LEGISTICS AND  
DEVELOPMENT.**

**Linara Oeiras Assunção <sup>1</sup>**

**Resumo**

Este artigo tem o objetivo de debater a preeminência do Poder Executivo Federal Brasileiro, abalizada pela Constituição Federal de 1988 (CF/88), na proposição de leis dedicadas ao projeto de desenvolvimento do país. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), projeto de desenvolvimento mais recente proposto pelo Governo Federal, é utilizado como case para reforçar as reflexões e proposições expostas. Em última análise, este estudo faz despontar a legística como uma metodologia dialógica que pode maximizar a eficácia do poder normativo do Executivo Federal Brasileiro e, conseqüentemente, a eficácia das políticas públicas de desenvolvimento.

**Palavras-chave:** Poder normativo, Poder executivo federal, Legística, Desenvolvimento, Programa de aceleração do crescimento

**Abstract/Resumen/Résumé**

This article aims to discuss the dominance of the Brazilian Federal Executive Branch, authoritative by the Constitution of 1988 (CF/88), in proposing laws dedicated to the country's development project. The Growth Acceleration Program (PAC), latest development project proposed by the Federal Government, is used as a case for strengthening the reflections and exposed propositions. Ultimately, this study is the dawning Legistics as a dialogic methodology that can maximize the effectiveness of the regulatory power of the Brazilian Federal Executive and, consequently, the effectiveness of public development policies.

**Keywords/Palabras-claves/Mots-clés:** Regulatory power, Federal executive power, Legistics, Development, Growth accelerated program

---

<sup>1</sup> Professora Assistente do Curso de Direito da UNIFAP. Doutoranda em Direito pela UFMG. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela UNIFAP.

## 1. INTRODUÇÃO

No século XXI é mais complexo e exigente criar leis (em sentido amplo) do que nos séculos passados, quer pelos temas tratados, quer pela necessidade de se acompanhar a velocidade vertiginosa da dinâmica social, econômica e tecnológica, quer ainda pelo aumento dos atores responsáveis por este processo de criação e, finalmente, pela maior exigência dos destinatários.

A preocupação com a eficácia das leis vem ganhando espaço desde o século passado, não só nas discussões teóricas sobre a legislação, mas também na agenda política de países desenvolvidos e com democracias consolidadas. A legislação passou a ser vista como motor para a consecução de políticas públicas e como braço da implementação de programas. A qualidade da lei tornou-se pré-requisito indispensável para o desenvolvimento de um país.

Com os olhos voltados para um Brasil contemporâneo este texto busca aproximar 3 (três) temas: a agenda legislativa e o poder normativo do Executivo Federal Brasileiro, legística e desenvolvimento. Para tanto, baseou-se em pesquisa bibliográfica e em pesquisa documental focada no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), projeto de desenvolvimento operacionalizado pelo Governo Federal Brasileiro desde 2007 até hoje.

O debate está articulado em 3 (três) momentos: a) Desafios da ação normativa do Executivo Federal Brasileiro voltada para o desenvolvimento; b) A legística como proposta visando a qualidade da ação normativa do Executivo Federal Brasileiro; e, c) O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC): exemplo de pragmatismo.

## 2. DESAFIOS DA AÇÃO NORMATIVA DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO VOLTADA PARA O DESENVOLVIMENTO

Na atual experiência democrática brasileira, pós-Constituição Federal de 1988 (CF/88), o Executivo tem forte controle sobre a agenda legislativa. Detém a prerrogativa de iniciar a legislação de maior interesse, como tributação, orçamentação, regulamentação e alterações na estrutura de cargos, salários e gratificações do funcionalismo público e da burocracia nomeada<sup>1</sup>. Além disso, conta também com uma poderosa arma para alterar unilateralmente o *status quo* legal: as medidas provisórias<sup>2</sup>, cuja entrada em vigor é imediata,

---

<sup>1</sup> Art. 61 da Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> Art. 62 da Constituição Federal de 1988.

mesmo que precise ser validada pelo Legislativo dentro de um período determinado (LIMONGI; FIGUEIREDO, 2009).

Ora, se o Executivo tem em suas mãos a agenda legislativa prioritária, ele dita as regras para o desenvolvimento (ou pelo menos deveria).

É certo que para exercer suas funções desenvolvimentistas o Executivo necessita de um aparato normativo-administrativo capaz de implantar tal projeto ou estratégia, bem como de canais institucionalizados de negociação de objetivos, metas e políticas com os atores e segmentos da sociedade (CARDOSO JÚNIOR; GOMIDE, 2011).

O Executivo não produz leis em sentido formal, é verdade. Mas, ao exercer seu poder normativo, produz várias leis em sentido material, quase que diuturnamente. Este poder normativo é exercido, seja por meio de sua participação no processo legislativo formal (direta e indiretamente), como também por meio de atos normativos regulamentares, elaborados de forma autônoma, autorizada, ou apenas para a fiel execução de lei. É ainda exercido por meio de atos com efeitos meramente internos para a ordenação de órgãos e entidades administrativas e para o cumprimento de normas inferiores à lei formal, tais como avisos, instruções e portarias (ABURACHID, 2012).

Desta realidade derivam desafios, dentre eles, o de identificar e concretizar o tipo de desenvolvimento adequado ao contexto democrático, pós CF/88, e ao contexto brasileiro do século XXI. Cardoso Júnior e Gomide (2011) defendem o desenvolvimentismo como um projeto ou a estratégia que, com apoio político de segmentos e classes no conjunto da sociedade, pode alterar o *status quo* da nação por meio da ação consciente e determinada do Estado. Associam esta defesa aos ideais de Fonseca (2013) e Herrlein Júnior (2014), crendo na transcendência do aspecto econômico, visando à redistribuição de renda, à preservação ambiental e à expansão das capacidades humanas.

De toda sorte o Estado, personificado no Executivo Federal Brasileiro, para alcançar esses ideais carece de uma reforma de caráter republicano, democrático e desenvolvimentista. Republicano porque deve visar o interesse geral e o bem comum, democrático porque é essa forma de governo que permite o livre exercício da autodeterminação política dos cidadãos (Habermas – autonomia pública) e desenvolvimentista porque o bem-estar é fruto da construção política da sociedade (CARDOSO JÚNIOR; GOMIDE, 2011).

Nesta busca pela construção política do desenvolvimento é fundamental para o Estado pensar sobre a legislação, pois ela é uma das formas mais importantes de expressão da vontade estatal, principalmente quando se compreende que ela não só cria obrigações e

direitos, como estabelece diretivas para a atuação do governo dentro dos limites estabelecidos no texto constitucional (SOARES; SANTOS, 2010).

Ao agir normativamente, o Executivo torna-se legislador e como tal é responsável por seus atos, no sentido de que deve apresentar justificção para legislar, pois a justificção é parte do processo de legitimação dos atos legislativos. Neste cenário, a política não é excluída do direito, pois o legislador, a despeito da máxima discricionariedade com que pode atuar, é considerado um ator jurídico (WINTGENS, 2006), que deve justificar a restrição de liberdade que seus atos impõem aos cidadãos, já que a liberdade é vista como ponto de partida e princípio fundante da organização do espaço político.

Em um país como o Brasil que possui um número expressivo de leis e normas<sup>3</sup>, as razões que impulsionam a criação da lei, precisam ser investigadas. Caupers (2009) tratou de algumas dessas razões e suas consequências. Para ele, razões jurídicas, razões políticas, razões substanciais e/ou razões oportunistas são as que levam o cidadão comum a preocupar-se e perguntar: por que razão se fez, ou se pretende fazer, uma lei; por que razão se fez a lei agora e não em momento anterior ou por que razão não se deixou a iniciativa legislativa para mais tarde ou, ainda, por que se legislou em um certo sentido e não em outro.

Para entender um pouco melhor essas questões, Caupers (2009) afirma que as razões jurídicas são ditadas pela coerência lógica inerente ao ordenamento jurídico, por exemplo, razões de natureza constitucional, patentes quando a lei visa concretizar imperativos ditados pela lei fundamental. As razões políticas são ditadas pela intenção de cumprir um dever político, constante do programa do governo ou do programa eleitoral, da força política maioritariamente sufragada pelo eleitorado. As razões substanciais, por outro lado, são ditadas para tentar resolver uma determinada questão de natureza social, econômica, organizativa, dando resposta pronta e adequada a problemas graves e ocorrências imprevisíveis. E as razões oportunistas que são conjunturais, senão mesmo acidentais, visam satisfazer *opinion makers*.

Sim, é preciso responsabilidade no momento de elaborar a lei. Caso isso não ocorra, perde a lei seu estatuto e importância como referencial de acompanhamento e influência sobre os processos de desenvolvimento, por conta das dificuldades teóricas das quais sofre o próprio direito na sua metodologia e definição, como produto cultural e histórico que é, adquirindo

---

<sup>3</sup> O cenário é preocupante. Em 2007, estimava-se que o número de leis no sistema judiciário brasileiro era da ordem de 3.510.804 normas, segundo o Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (AMARAL, 2007).

contornos diferenciados e próprios de cada espaço em que se propõe a estabelecer a sua função de controle social.

Por tudo isso, o lastro de criatividade normativa do Executivo Federal Brasileiro demanda planejamento e consenso (participação e contraditório). Mas, será que os instrumentos que o Estado brasileiro dispõe são eficazes para a promoção do desenvolvimento no século XXI?

### **3. O SURGIMENTO DO PROTAGONISMO DO CONGRESSO NACIONAL NA PRODUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Pensando sobre a criatividade normativa do Executivo Federal Brasileiro e sobre seu poder de agenda legislativa, despontou no ano passado, 2015, um estudo realizado no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) pelo técnico de planejamento Acir Almeida. O estudo aponta uma virada que pode impactar incisivamente os projetos de desenvolvimento para o país. Segundo Almeida (2015, p.1):

O Congresso Nacional está assumindo papel protagonista inédito na produção de políticas públicas. Mas não é de hoje. Bem antes do rebuliço causado pela atual legislatura, e desde pelo menos o ano 2005, a produção de leis federais tem passado por transformação silenciosa e gradual, com o controle da agenda legislativa passando do Executivo para o Congresso, principalmente para as suas comissões técnicas. Provavelmente em razão desse maior protagonismo, grupos organizados conferem muita importância estratégica às comissões, enquanto arenas de influência legislativa.

A investigação reuniu dados originais sobre produção legislativa e sobre atuação parlamentar de grupos organizados, por meio de survey eletrônico, realizado ao longo dos anos 2011 e 2012, com os grupos cadastrados na Câmara dos Deputados (ALMEIDA, 2015).

Para o técnico a “mudança mais visível na produção legislativa é o forte crescimento das leis de origem parlamentar que, desde 2008, têm sido em quantidade maior que as do Executivo” (ALMEIDA, 2015, p. 1).

A pesquisa desenvolvida no IPEA demonstrou que a redução da dominância do Executivo na produção de leis vem desde 2005, quando a parcela de leis não orçamentárias oriundas desse Poder caiu para 50%, em contraste com a média anual de 76%, nos anos 1995-2004 (que inclui entre as leis as medidas provisórias reeditadas com alteração). Na última legislatura (2011-2014), essa média foi de apenas 38% (ALMEIDA, 2015).

De maneira “menos perceptível”, Almeida (2015) afirma que surgiu o que chamou de “normalização” do processo legislativo, no sentido da maior oportunidade dada às comissões técnicas do Congresso para exercerem sua função, que é examinar as proposições. Graças a acentuada redução no uso de medidas provisórias e do procedimento de urgência, aos quais as lideranças governistas recorriam para submeter proposições diretamente ao plenário.

“Em 2005, a parcela de leis que passaram normalmente pelas comissões permanentes foi de 65%, contra a média de 30% nos dez anos anteriores. Na última legislatura, esse movimento perdeu intensidade, apresentando média anual de 48%” (ALMEIDA, 2015, p. 1).

O survey eletrônico mencionado anteriormente, realizado durante a pesquisa no IPEA, apontou também a relevância estratégica das comissões no processo legislativo. Vejamos estas informações:

Para 63% dos entrevistados, as comissões têm muita relevância estratégica, mais que o plenário (31%) e a presidência do Legislativo (54%). O relator de comissão, por sua vez, foi considerado muito relevante por 74%, em pé de igualdade com a poderosa figura do líder do governo, ambos seguidos de longe pelos líderes partidários (54%). Mais do que qualquer outra estratégia de influência, a maioria (55%) apontou como mais eficientes gestões junto ao relator e o compartilhamento de informações técnicas (ALMEIDA, 2015, p.1).

Por certo, como bem enfatizou Almeida (2015, p. 1), essas mudanças sugerem uma “forma inédita de funcionamento do presidencialismo de coalizão brasileiro no pós-1988, com o controle da agenda legislativa aparentemente se descentralizando, da liderança da coalizão governista para as comissões”.

A pesquisa no IPEA ainda não está finalizada e a investigação das causas e consequências desse novo *modus operandi* da produção legislativa é o passo seguinte. Com certeza acompanhar esses desdobramentos será imprescindível para o estudo das políticas públicas brasileiras, especialmente as que tocam o tema do desenvolvimento econômico e social do país.

Enquanto ainda não podemos bater o martelo sobre esse novo protagonismo, cabe continuar discutindo os desafios da ação normativa do Executivo Federal Brasileiro.

#### **4. A LEGÍSTICA COMO PROPOSTA VISANDO A QUALIDADE DA AÇÃO NORMATIVA DO EXECUTIVO FEDERAL BRASILEIRO**

Como dito anteriormente, o Executivo participa de uma boa “fatia” do processo de decisão na escolha do conteúdo das normas porque a ele é delegada a tarefa de densificação da legislação, ou seja, de precisão do conteúdo normativo com base na realidade em que a norma vai ser aplicada (SOARES; SANTOS, 2010). Vale o reforço: as leis são instrumentos que implicam uma escolha do Estado para realizar os seus objetivos em todas as suas esferas de atuação e que implicam ainda decisões governamentais que estabelecem, de forma direta ou indireta, comportamentos para os cidadãos e para as empresas.

A legística como um ramo do conhecimento que propõe tanto questões teóricas, quanto práticas diante da necessidade de legislar e regular, preocupa-se com o uso do poder regulatório que concretize, mediante participação, o fim de atender às necessidades coletivas e o bem comum, uma vez que os Estados devem estar atentos para o fato de que a qualidade da regulação exerce enorme impacto no seu desenvolvimento, bem como no grau de confiança nas instituições (SOARES; SANTOS, 2010).

Estudos do Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade da Legislação do Conselho Europeu dão conta que de 2 a 5% é o percentual de impacto negativo sobre o Produto Interno Bruto (PIB) dos países europeus em razão de problemas decorrentes da má legislação (SOARES, 2007). Este é um bom exemplo do porquê os Estados devem ser preocupar com qualidade das leis.

A racionalização da produção normativa pública – quer na metodologia de preparação das leis, quer na reorganização da legislação vigente – é, neste século, considerada como o fator de maior importância para a concretização de políticas públicas (ALMEIDA, 2003).

A proposta da legística é a aplicação de uma metodologia que alcance a qualidade da ação pública e sua tradução normativa e que alcance também as respostas adequadas para justificar a ampla possibilidade de atuação normativa, reconhecer validade, traduzir os limites previstos no sistema jurídico e maximizar a eficácia.

A legística visa reforçar a produção do direito consensual, concertada, que antecipa os efeitos sobre os destinatários/interessados e, desse modo, matiza o conceito do que venha a ser uma boa legislação. Defende a atuação legislativa e regulamentar baseada nos princípios da necessidade (consideração da real necessidade de uma norma), proporcionalidade (equilíbrio entre as vantagens e as limitações/obrigações que são impostas aos cidadãos),

subsidiariedade (nível de adoção da legislação), transparência (acesso aos trabalhos preparatórios), responsabilidade (determinação dos efeitos da norma, monitoramento da execução da norma), inteligibilidade, acessibilidade e simplicidade (publicação compreensível, consistente e acessível aos cidadãos) (ALMEIDA, 2007).

As reflexões formuladas por Veloso (2014) confirmam que no sistema constitucional brasileiro qualquer política pública deve ser realizada por meio da compreensão da lei em sentido amplo, como decorrência natural do princípio da legalidade que estabelece os limites de atuação do Estado. Administrar uma política pública nada mais é do que aplicar a lei de ofício, uma vez que na lei em sentido amplo é determinado o interesse público primário, de onde decorrem os objetivos, metas, alocação de recursos etc.

Pois bem, o desenvolvimento abrange a compreensão do direito pelos seus operadores de como agir para efetivar o acesso dos cidadãos aos diversos bens. O oposto, a incompreensão por parte desses operadores, pode gerar um risco para o êxito das políticas públicas, ou mesmo um obstáculo para a efetivação de direitos.

A gênese da norma posta exige a compreensão ou estudo do que efetivamente impulsiona ou desperta o seu processo criativo. Embora estudos dos campos da sociologia e da antropologia jurídica ofereçam eficientes recursos para a compreensão do sinal dos destinatários, a legística vai além, apresenta instrumentos e meios para se avaliar os momentos de pré-concepção, concepção, vida e morte da norma posta. Avalia cenários antes, durante e após a existência da norma jurídica (ABURACHID, 2012).

A legística, como uma teoria racional da legislação, atua de forma complementar no campo da teoria do direito. Não mira na determinação do conteúdo exato das regras, mas na estrutura e funcionalidade de um sistema que se legitima democraticamente pela participação de seus sujeitos e destinatários no processo contínuo de constituição do direito (SANTOS, 2011).

Mader (2009) dividiu os campos de interesse da legística em 8 (oito) áreas principais:

a) Metodologia legislativa, chamada de legística material. A metodologia legislativa trata do teor normativo da legislação ou, mais especificamente, propõe uma forma metódica de se elaborar o seu teor normativo. Ademais, procura desenvolver ferramentas de uso prático, que venham a facilitar as diferentes etapas analíticas, a sequência de passos inerentes à abordagem metodológica;

b) Técnica legislativa ou legística formal. Trata dos aspectos formais e legais da legislação: os diferentes tipos de atos normativos, as instituições jurídicas, a estrutura formal

dos atos normativos e a forma por meio da qual novas leis são introduzidas ou integradas no arcabouço normativo preexistente;

c) Redação legislativa propriamente dita, ou seja, a forma de se expressar o teor normativo do conteúdo das leis, concernente, especificamente, aos aspectos linguísticos;

d) Comunicação, que tem relação com a redação legislativa e que inclui as diferentes formas de se publicarem oficialmente as peças legislativas, além de uma ampla gama de atividades de informação e comunicação em torno da legislação;

e) Procedimento legislativo, processo de preparação, aprovação e execução de uma lei deve seguir vários níveis e regras, que podem influenciar consideravelmente na qualidade formal e material da legislação. A adoção de um ou outro procedimento pode contribuir para aprimorar a legislação ou, ao contrário, limitar sua abrangência, reduzindo-lhe a eficácia;

f) Gestão de projetos legislativos, a preparação de legislação é uma tarefa que conta com a participação de várias pessoas, de várias unidades administrativas. Assim, é plenamente legítimo considerar que os princípios e as técnicas de gestão de projetos possam ser aplicados de forma bastante útil na preparação da legislação;

g) Sociologia empírica da legislação que se atém ao processo político que antecede o processo de aplicação e execução da lei. Descreve e analisa a prática legislativa;

h) Teoria da legislação. Tece reflexões críticas e avalia as funções da legislação, funções estas que, pelo menos até certo ponto, têm-se modificado como resultado da transformação do papel do Estado na sociedade.

Vários estudos já ressaltaram a necessidade do Brasil buscar a eficiência da legislação e a concepção da lei como instrumento para o desenvolvimento. As proposições, recomendações elaboradas por organismos internacionais, como a Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)<sup>4</sup>, têm influenciado a adoção de algumas “tímidas” medidas para o aperfeiçoamento da legislação brasileira. No Executivo Federal tem-se o Manual de Redação da Presidência da República, cuja segunda parte é integralmente dedicada a questões de elaboração legislativa, a Lei Complementar n. 95/1998<sup>5</sup>, o Decreto n. 4.176/2002<sup>6</sup> e a Lei n. 12.527/2011<sup>7</sup>. Porém, isso não tem sido suficiente porque essas normas

---

<sup>4</sup> OCDE. Relatório sobre a Reforma Regulatória. **BRASIL – Fortalecendo a governança para o crescimento**. 2007. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

<sup>5</sup> Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal de 1988, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona.

<sup>6</sup> Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.

não foram internalizadas pelos agentes públicos federais como deveriam, ou como se diz à brasileira “não pegaram”.

## **5. O PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC): EXEMPLO DE PRAGMATISMO**

A ação normativa mais abrangente e recente do Executivo Federal Brasileiro com olhos voltados para o desenvolvimento foi o pacote de normas editado por ocasião do lançamento do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), em 28/01/2007. Um conjunto de leis, medidas provisórias<sup>8</sup> e outras normas previu medidas institucionais para o aumento de investimentos no país e para a execução de projetos infraestruturais.

O PAC foi lançado em 2007, no primeiro ano do segundo mandato do Presidente da República Luís Inácio Lula da Silva. Atualmente, encontra-se na segunda versão, PAC 2, mantendo-se sob as rédeas da Presidente Dilma Rosseuff, em face de sua reeleição. O programa ainda está em curso. São mais de 8 (oito) anos de execução.

O PAC materializa e concretiza boa parte do esforço do Governo Federal Brasileiro em retomar sua capacidade de investimento e, dessa forma, define como prioritária a condução de projetos de infraestrutura (logística, energética, hídrica, urbana e social) (PIRES, 2015).

A execução de vultuosos projetos de infraestrutura sempre foi tarefa complexa para os governos, em todo mundo, pois, mobiliza interesses diversos e conflitantes, envolve desafios do ponto de vista técnico-operacional, requer volumosas somas de recursos públicos e provoca impactos sociais, ambientais, econômicos e territoriais nada desprezíveis (PIRES, 2015).

No caso brasileiro, essas tendências mencionadas foram e são agudizadas no ambiente político-institucional, o qual acrescenta desafios à gestão de políticas públicas, em

---

<sup>7</sup> Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal de 1988; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

<sup>8</sup> Exemplos: **MP nº 348/2007**: cria o Fundo de Investimento em Participações em Infra-Estrutura (FIP-PE), para captar recursos privados para projetos do PAC nas áreas de energia e transporte; **MP nº 349/2007**: cria o Fundo de Investimentos com recursos do FGTS (FI-FGTS), capitalizado com R\$ 5 bilhões proveniente do patrimônio líquido do FGTS. Os recursos do fundo serão destinados a investimentos em energia, transportes, portos e saneamento; **MP nº 350/2007**: modifica as normas do Programa de Arrendamento Residencial (PAR), para permitir a antecipação da compra de imóvel arrendado; **MP nº 351/2007**: cria incentivos fiscais, sob a forma de desoneração da cobrança do PIS/Pasep e da Cofins, para empresas que façam obras do PAC em transportes, portos, energia e saneamento; **MP nº 352/2007**: cria incentivos fiscais para as indústrias de equipamento para a TV digital e de componentes de semicondutores; **MP nº 353/2007**: Cria 157 cargos comissionados para extinguir a Rede Ferroviária Federal (RFFSA).

especial na área de infraestrutura, relacionados à construção e à manutenção da governabilidade, à articulação intra e intergovernamental, à atuação de órgãos de controle, responsabilização e à garantia de direitos individuais, coletivos e difusos e, por fim, às demandas crescentes por participação da sociedade civil na formulação e no controle de políticas públicas (PIRES, 2015).

Sobre o programa, Abrúcio (2011) afirma que o Governo Lula tentou acoplar um projeto de gerenciamento com um novo modelo de desenvolvimento e que deste casamento, houve bons resultados tanto nos meios adotados – em particular o modelo de monitoramento e, embora pouco institucionalizado, as formas de coordenação intra e intergovernamental – como dos fins, trazendo ao centro da agenda temas fundamentais para desenvolver o país e que estavam escanteados ou mal tratados.

É claro que várias ações do PAC foram insatisfatórias e deixaram a desejar, afora que há muito a ser feito em termos de políticas para infraestrutura e desenvolvimento no âmbito federal. Desse modo, mais do que os sucessos (também importantes em si), o PAC reordenou parte do papel do Estado nacional, algo que não poderá ser ignorado (ABRÚCIO, 2011).

Reconhecer que a ação do Estado é necessária para o desenvolvimento insere-se no contexto do século XXI que se iniciou sob um novo ciclo de ativismo estatal, pós fracasso da agenda de reformas do Consenso de Washington<sup>9</sup>.

Mas, há uma questão muito relevante que afeta o PAC diretamente. Cardoso Júnior e Gomide (2011) ressaltam que passada mais de uma década com o Partido dos Trabalhadores (PT) à frente da coalizão partidária que governa o Brasil (Lula e Dilma), não se identifica qualquer reflexão estratégica sobre o Estado e o aparato administrativo que se deseja para dar continuidade às transformações que se verificam desde o início do novo milênio. Ou seja, uma reflexão que vincule o tema da administração pública a um projeto de desenvolvimento e a uma concepção de Estado.

Os autores denunciam um pragmatismo acentuado como método de governo e de reestruturação da administração pública, já que a prática de condução cotidiana da gestão governamental ocorre por meio da superposição de medidas administrativas com baixo grau de institucionalidade nas quais vigora o informalismo e decisões *ad hoc* para processos reais.

Denunciam também que o padrão de gestão da máquina pública é movido à base do binômio “pendência *versus* providência” que embora possa parecer a única via de curto prazo para a torrente de problemas sempre emergenciais de governo, acaba por explicitar as

---

<sup>9</sup> Sobre este tema ler: PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A crise da América Latina: consenso de Washington ou crise fiscal?** Disponível em: < <http://ppe.ipea.gov.br/index.php/ppe/article/viewFile/883/820>>.

contradições históricas e a heterogeneidade da formação do Estado e da administração pública no Brasil (CARDOSO JÚNIOR; GOMIDE, 2011).

É preciso considerar a forma como os operadores conceberam e concebem o programa e atuaram e atuam para lhe dar concretude cotidiana. Sobre o exercício do poder normativo do Executivo Federal Brasileiro, de 28/01/2007 a 31/12/2014, foram aprovadas e publicadas 133 (cento e trinta e três) ações normativas para a execução do programa. Neste número estão as proposições do Executivo de cunho orçamentário e não orçamentário.

A expressividade do número só eleva o cuidado que o Executivo deve ter ao exercer seu poder normativo. Recordando a lição de Caupers (2009), quais as razões normativas que têm impulsionado o Executivo?

Abrúcio (2011) afirma em relação ao PAC que as políticas públicas puxam a gestão. Se assim o é, muito possivelmente, razões oportunistas (CAUPERS, 2009) podem ter impulsionado algumas dessas 133 (cento e trinta e três) ações normativas. O que não é desejado na busca pela qualidade das leis.

A proliferação normativa para viabilizar políticas públicas de desenvolvimento tem desafiado os brasileiros quanto à confiança no modelo de federalismo, na separação dos poderes, na efetividade dos atos normativos e, sobretudo, na consolidação da democracia.

## **6. CONCLUSÃO**

Na intersecção entre os temas abordados, Poder de Agenda Legislativa, Poder Normativo do Executivo Federal Brasileiro, Legística e Desenvolvimento, figuram as palavras “planejamento” e “participação”. O planejamento legislativo demanda uma gestão responsável dos sistemas regulatórios, em que a análise dos efeitos das normas é requisito para a justificação de legislar, bem como para a avaliação constante de legitimidade da atuação do governo, onde se insere o Executivo. Nesse contexto, é imprescindível a participação dos interessados e de todos aqueles que sofrerão efeitos diretos ou indiretos dessas normas (SOARES; SANTOS, 2010).

As medidas para o aperfeiçoamento da legislação brasileira, corporificadas no Manual de Redação da Presidência da República, na Lei Complementar n. 95/1998, no Decreto n. 4.176/2002 e na Lei n. 12.527/2011 representam passos importantes em direção ao planejamento normativo, mas não são suficientes. O Estado brasileiro necessita de instrumentos eficazes para o aperfeiçoamento da qualidade das leis, especialmente das que anseiem promover o desenvolvimento.

Um caminho possível para este aperfeiçoamento paira na internalização das 8 (oito) áreas da legística, defendidas por Mader (2009), na gestão do Estado, como metodologias dialógicas que maximizam a eficácia da ação normativa.

É crucial que a atuação dos burocratas de linha de frente e dos formuladores de políticas nos altos escalões, responsáveis pela concretude cotidiana do desenvolvimento do país, esteja alinhada à legística material, à legística formal, à redação legislativa propriamente dita, às atividades de informação e comunicação, aos procedimentos de preparação, de aprovação e de execução de uma lei, à gestão de projetos legislativos, à sociologia empírica da legislação e à teoria da legislação que tece reflexões críticas e avalia as funções da legislação como resultado da transformação do papel do Estado na sociedade.

## 7. REFERÊNCIAS

ABURACHID, Frederico José Gervasio. **Função Normativa do Executivo e seus limites**. Dissertação (mestrado). UFMG/Faculdade de Direito/Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2012, 218p.

ABRÚCIO, Fernando Luiz. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. *In: Desigualdade & Diversidade: Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio*. n. 9, jul. a dez. 2011. Dossiê Especial. Rio de Janeiro: Ed. PUC-Rio, 2011, p. 135-163.

ALMEIDA, Acir. **Ipea mostra evidências de um novo protagonismo do Congresso**. Panorama IPEA. 05 de novembro de 2015. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=26609](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=26609)>. Acesso em: 30 dez. 2015.

ALMEIDA, Marta Tavares de. **Avaliação da legislação em Portugal**. Cadernos de Ciência de Legislação – Avaliação da Legislação. n. 33/34, jan./jun. 2003. Lisboa, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2003, p. 93-106.

\_\_\_\_\_. **A contribuição da legística para uma política de legislação: concepção, métodos e técnicas**. Anais do Congresso Internacional de Legística – Qualidade da lei e desenvolvimento, realizado em Belo Horizonte, 2007, p. 83-102.

AMARAL, Gilberto *et al.* **Quantidade de normas editadas no Brasil**. 18 anos da Constituição Federal de 1988. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário: Curitiba, 2007.

BRASIL. **PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC)**. Disponível em: <<http://www.pac.gov.br>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

\_\_\_\_\_. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 2013.

\_\_\_\_\_. Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. **Diário Oficial da União**. Brasília, 27 fevereiro 1998, seção I, Diário do Executivo.

\_\_\_\_\_. Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002. Estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**. Brasília, 01 abril 2002, seção I, Diário do Executivo.

\_\_\_\_\_. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 04 jul. 2013.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; GOMIDE, Alexandre de Ávila. Elementos para a Reforma do Estado e da Administração Pública no Brasil do Século XXI: a década de 2003-2013 e a Economia Política do Desenvolvimento. *In: Boletim de Análise Político-Institucional*. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. n. 1 (2011). Brasília: Ipea, 2011, p. 33-39.

CAUPERS, João. **Dos porquês aos para quês das leis: existirá uma verdadeira racionalidade legislativa?** Legislação. Cadernos de Ciência da Legislação. n. 50. Out. Dez. 2009. Lisboa, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 79-89.

FONSECA, P. C. D. **Desenvolvimentismo**: a construção do conceito. 2013. Mimeografado. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/images/avisos/Conceito\\_Desenvolvimentismo.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/avisos/Conceito_Desenvolvimentismo.pdf)>. Acesso em: 30 nov. 2014.

HERRLEIN JÚNIOR, R. **A construção de um estado democrático para o desenvolvimento no século XXI**. Texto para discussão. 1935. Fev. 2014. Rio de Janeiro: Ipea, 2014. Disponível em: <[http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2858/1/TD\\_1935.pdf](http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/2858/1/TD_1935.pdf)>. Acesso em: 15 jan. 2015.

LIMONGI, Fernando; FIGUEIREDO, Argelina. Poder de Agenda e Políticas Substantivas. *In*: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio [Org.]. **Legislativo brasileiro em perspectiva comparada**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2009, p. 76-104.

MADER, Luzius. Painel 2: **Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas**. *In*: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: Qualidade da Lei e Desenvolvimento (2007: Belo Horizonte, MG). Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 43-54.

PIRES, Roberto Rocha C. **Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores**. Escola Nacional de Administração Pública. Brasília: ENAP, 2015. Texto no prelo para publicação.

SANTOS, Letícia Camilo dos. **Análise da decisão judicial no quadro da jurisprudência: o diálogo das fontes do direito**. Dissertação de Mestrado. UFMG, Belo Horizonte, 2011.

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. n. 50. Jan. – Jul., 2007, p. 124-142.

\_\_\_\_\_. Painel 2: **Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas.** In: CONGRESSO INTERNACIONAL DE LEGÍSTICA: Qualidade da Lei e Desenvolvimento (2007: Belo Horizonte, MG). Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 55-68.

\_\_\_\_\_; SANTOS, Letícia Camilo dos. **Projeto de Pesquisa – Resultado – Diagnóstico e Análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuária Brasileiro.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 57, p. 321-434, jul./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Notas introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canadá.** Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2012, p. 153-168.

WINTGENS, Luc. *Legisprudence as a new theory of legislation.* In: WINTGENS, Luc J. [Org.]. *The Theory and Practice of Legislation: Essays in Legisprudence.* Camberra: Ashgate Publishing, 2006.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. **Direito ao Planejamento.** Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.