



Centro Universitário de Brasília - UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
Curso de Bacharelado em Direito

FABRICIO FERNANDES SANTANA

**CONTRIBUIÇÕES DA LEGÍSTICA FORMAL E MATERIAL PARA A ATIVIDADE
JURÍDICO-PARLAMENTAR**

**BRASÍLIA
2019**

FABRÍCIO FERNANDES SANTANA

**CONTRIBUIÇÕES DA LEGÍSTICA FORMAL E MATERIAL PARA A ATIVIDADE
JURÍDICO-PARLAMENTAR**

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Luciana Barbosa Musse.

**BRASÍLIA
2019**

FABRICIO FERNANDES SANTANA

**CONTRIBUIÇÕES DA LEGÍSTICA FORMAL E MATERIAL PARA A ATIVIDADE
JURÍDICO-PARLAMENTAR**

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Bacharel em Direito pela
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais - FAJS
do Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Orientador(a): Prof^a. Dr^a Luciana Barbosa Musse

Brasília, 07 de outubro de 2019

BANCA AVALIADORA

Professor(a) Orientador(a)

Professor(a) Avaliador(a)

Agradecimentos

Pela dádiva da vida, agradeço a Deus que permitiu a concretização de mais esse projeto.

Agradeço aos meus pais Paulo Magno Cunha de Santana e Maria das Graças Fernandes Santana pelo carinho, educação, formação, orientação, conselhos, suporte e por tudo que fazem por mim. Seria impossível esgotar todo agradecimento aos meus pais em uma pequena listagem mas certamente sem eles não chegaria até aqui.

Agradeço aos meus irmãos Davson (*in memoriam*) e Eduardo por serem minha inspiração. Como caçula, meu trabalho é sobremaneira simplificado pois tento sempre replicar os passos desses que eu mais admiro. Agradeço em especial meu irmão Davson, Bacharel em Direito, pela sugestão para que eu me aventurasse no mundo jurídico.

Agradeço ao meu filho Yuri Buenos Aires Santana que todos os dias me enche de força e energia para querer sempre mais. Agradeço à sua mãe Kelly Buenos Aires pela parceria e por me conceder o privilégio de exercer a paternidade diariamente em sua plenitude.

Agradeço aos amigos do PRODASEN pela oportunidade de aprendizado e desafios profissionais a qual sou submetido todos os dias de trabalho. À minha atual equipe, André Benevenuto, Eneias Cordeiro da Silva e Luiz Victor de Andrade Lima, por suportar minha ausência em razão de compromissos acadêmicos. Ao Alessandro Pereira de Albuquerque, Alexandre Coelho Batista Júnior, Vládner Lima Barros Leal e Lauro César Araújo pela liderança e constante incentivo ao meu desenvolvimento. Ao João Alberto de Oliveira Lima pela orientação, sugestão de textos, revisão de meu trabalho, e pela indicação para ministrar palestra com título “Processamento de linguagem natural aplicado à Legística” na X Jornada de Pesquisa e Extensão do Programa de Pós-Graduação da Câmara dos Deputados.

Agradeço à Prof^a. Dr^a. Luciana Barbosa Musse pelos ensinamentos passados na disciplina de Filosofia despertando em mim a curiosidade que me levou à Legística. Agradeço também pela orientação para a conclusão de minha monografia e pela confiança e convite para ministrar palestra com o título “Legística formal: técnicas para uma boa redação legislativa” na 2^a edição do *Law Experience*.

Por fim, agradeço a todos os familiares, amigos e professores que de forma direta ou indireta, próximos ou longes, contribuem para minha evolução como ser humano.

Resumo

Com o advento do Estado Moderno houve uma proliferação de leis para regular os mais diversos assuntos. Nessa corrida legislativa, a qualidade da lei nunca foi uma preocupação do legislador, o que teve como consequência um ordenamento jurídico inchado com normas excessivamente complexas. Nesse contexto surge a Legística, disciplina que pode contribuir para melhoria da qualidade das leis e redução da insegurança do ordenamento jurídico. As normas jurídicas, a qualidade legislativa e as contribuições da Legística para melhoria do ordenamento jurídico são o objeto principal do presente estudo. Dessa forma, o trabalho faz uma análise sobre o crescimento do ordenamento jurídico desde a redemocratização do Brasil, passa por possíveis causas para o problema de qualidade das normas e apresenta as contribuições da Legística para endereçar os problemas legislativos analisados. Para atingir os objetivos propostos foi realizada a revisão bibliográfica de outros trabalhos acadêmicos, livros, artigos e a legislação pertinente. Ao final, conclui-se que existe uma grande oportunidade de melhoria do ordenamento jurídico pela adoção das recomendações da Legística e sugere-se a inclusão da disciplina de Legística aos cursos de Direito das universidades brasileiras.

Palavras-chave: legislação; lei; processo legislativo; qualidade da lei; insegurança jurídica; legística.

Abstract

With the advent of the Modern State there was a proliferation of laws to regulate the most diverse subjects. In this legislative race, the quality of the law was never a concern of the legislator, resulting in a swollen legal system with excessively complex rules. In this context arises Legistics, a discipline that can contribute to improving the quality of laws and reducing the insecurity of the legal system. The legal norms, the legislative quality and the contributions of Legistics to improve the legal order are the main object of this study. Thus, the paper analyzes the growth of the legal system since the redemocratization of Brazil, goes through possible causes for the quality problem of the norms and presents the contributions of Legistics to address the legislative problems analyzed. To achieve the proposed objectives, a literature review of other academic papers, books, articles and relevant legislation was carried out. In the end, it is concluded that there is a great opportunity to improve the legal system by adopting the recommendations of Legistics and it is suggested to include the discipline of Legistics in law courses of Brazilian universities.

Keywords: legislation; law; legislative process; quality of the law; juridical insecurity; legistics.

Sumário

1	INTRODUÇÃO	13
2	REVISÃO BIBLIOGRÁFICA	17
2.1	Marco teórico	18
2.2	Ordenamento jurídico em constante crescimento	23
2.3	A crise da lei	26
2.4	Deficiências do processo legislativo	28
2.5	A necessidade de uma racionalização legislativa	30
3	LEGÍSTICA E SUAS CONTRIBUIÇÕES	33
3.1	Legística: conceitos iniciais	34
3.1.1	Legística Formal	37
3.1.2	Legística Material	41
3.1.3	Legimática	43
3.2	Legística e democracia	45
3.3	Contribuições para melhoria do ordenamento jurídico	46
3.4	Consolidação de normas jurídicas	47
3.5	Constitucionalização da Legística?	49
4	CONTRAPONTO À LEGÍSTICA	51
5	CONCLUSÃO	55
	REFERÊNCIAS	59

1 Introdução

Vivemos sob a égide do império da lei. As normas jurídicas são imprescindíveis à vida em sociedade de forma pacífica, pois ela regula quase a totalidade dos atos praticados pelos cidadãos, como também, para proteção contra eventuais abusos de poder, a atuação do próprio Estado. A relevância histórica, política, social, acadêmica, institucional, profissional e científica conferida à lei aumenta a medida que se amadurece o Estado Democrático de Direito, no qual as leis são criadas pelo povo e para o povo, respeitando-se os direitos fundamentais, individuais, coletivos, sociais e políticos. Entretanto, a criação de uma nova lei para cada novo aspecto da vida levou a um crescimento do arcabouço jurídico que tem como consequência um conjunto normativo inchado, inconsistente, incoerente, incompleto, ambíguo, obscuro, complexo e com normas de má qualidade.

Do ponto de vista histórico-filosófico, a importância da lei para a vida em sociedade é apresentada por **Montesquieu (1973)** ao considerar que “as leis, no seu sentido mais amplo, são relações necessárias que derivam da natureza das coisas”. No mesmo sentido **Aristóteles (1973)** ensina que “a justiça existe apenas entre os homens cujas relações mútuas são governadas por leis”. **Laurentiis e Dias (2015)** sintetizam tal compreensão ao afirmar que “o conteúdo de toda lei deve se identificar com um ideal de justiça, racionalidade e universalidade”, e, citando o jurista português José Joaquim Gomes Canotilho, sustentam que “leis verdadeiras são as leis boas e justas dadas no sentido comum”.

Tamanho interesse legal tem como consequência o movimento positivista que é quantificado por **Amaral, Olenike e Amaral (2013)** ao destacarem que no ano que a Constituição Federal completou 25 anos, no Brasil, já haviam sido editadas 4,7 milhões de normas. Sobre esse emaranhado de normas jurídicas **Rosset (2008)** afirma que “o número de normas que formam o ordenamento jurídico nacional ultrapassa a casa de trinta mil, isto se forem tomadas por base somente às relativas à União”. Como constatado por **Dias e Silva (2017)**, “esse apego à lei como limitadora do poder estatal e expressão de vontade da população fez com que consolidasse a ideia de que a legislação poderia normatizar todos os aspectos da vida do homem, trazendo a ordem e paz social”. Entretanto, tal movimento positivista gera como consequência uma inflação e proliferação legislativa.

O excesso de produção legislativa, faz com que o ordenamento jurídico apresente uma série de problemas que torna difícil o exercício pleno da cidadania, pois, como afirma **Rosset (2008)**, “o inaccessível à compreensão e à leitura do cidadão comum

ao discurso normativo, resulta em um desconhecimento dos mandamentos legais postos em seu benefício”.

Apesar da enorme quantidade de normas jurídicas, há de ser destacado que o art. 3º da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro estabelece que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece” (BRASIL, 1942). Além disso, o princípio da legalidade previsto no caput do art. 37 da Carta Magna de 1988 estabelece que os atos da Administração Pública devem ser regidos pela lei, ou seja, o agente público só está autorizado a praticar atos que estejam previamente normatizados (BRASIL, 1988).

Embora seja imperativo o conhecimento da lei, é improvável que os cidadãos leigos conheçam a imensidão legislativa existente e saibam, por exemplo, que é crime fazer açúcar em casa (Decreto-lei 16/1966), molestar uma baleia (Lei 7.643/1987) ou dar início a um loteamento sem autorização (Lei 6.766/1979).

As leis, para que atinjam seu objetivo de pacificação social, além de serem conhecidas por todos, devem ser boas, claras e concisas. Com o objetivo de trazer mais racionalidade ao processo de produção de normas jurídicas e qualidade às leis produzidas, foi editada a Lei Complementar nº 95, de 1998, alterada pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001, para regulamentar “a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona” (BRASIL, 1998), como também, o Decreto nº 9.191, de 2017 que “estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado”.

Mesmo com a disposição normativa sobre a elaboração de leis, muitas ainda são de má qualidade, como também, não são aderentes à técnica legislativa vigente. Para Rosset (2008) a falta de aplicação da técnica legislativa correta acarreta nos seguintes problemas em nosso ordenamento jurídico: “contradição, lacunas, falta de clareza, inadequação de meios para a consecução dos objetivos propostos e falta de uma estratégia eficiente de comunicação”, e que, tais problemas, geram insegurança jurídica ao direito vigente.

A má qualidade, o excesso de normas e a proliferação legislativa é estudado por Martins (2013) que apresenta “análises e contribuições produzidas pela ciência da Legística” na busca de compreender esse fenômeno e seus efeitos no direito brasileiro. Para isso, o autor parte do pressuposto que “a legística reconhece a existência do excesso de leis no ordenamento jurídico e que isso é um fenômeno prejudicial não só para aqueles que operam o direito, como advogados e juízes, mas também para toda a população”.

Para demonstrar a importância da Legística para a qualidade das leis que compõem o ordenamento jurídico Lima e Passos (2014) analisam o aspecto formal de diversas emendas constitucionais sob a ótica da Lei Complementar nº 95 de 1998, e, conclui que “os detentores do poder constituinte derivado nem sempre dispensaram o cuidado devido ao aspecto formal do texto articulado”, pois há “inconsistências e equívocos de técnica legislativa presentes na redação das emendas à Constituição Federal 1988”. A conclusão dos autores é que “A Legística Formal e a Diplomática não são simples preciosismos ou diletantismo acadêmico, mas disciplinas que ganham espaço e importância ao demonstrar que erros na forma de textos legislativos podem trazer insegurança jurídica e impedir que o texto legal cumpra integralmente seu papel.”

Diante desse caos legislativo, Rizek (2009) propõe a organização legislativa por meio da consolidação. No mesmo sentido Lima (2019) sugere que “A racionalização do ordenamento jurídico, seja pela via da codificação ou da consolidação, se dá pela sistematização de normas jurídicas”.

Portanto, considerando que as leis são elementos imprescindíveis para a vida em sociedade de forma pacífica; que as leis são o instrumento e o insumo de trabalho do operador do direito; que é assustadora a quantidade de normas jurídicas vigentes; que é questionável a qualidade, clareza, ambiguidade e complexidade do ordenamento jurídico brasileiro; que os graduandos de Direito aprendem apenas a aplicar a norma ao caso concreto e praticamente nada sobre a produção do texto legislativo; e, que existe um campo a ser estudado que tenta solucionar as deficiências normativas, o presente trabalho visa, por meio de revisão bibliográfica, verificar a baixa qualidade do ordenamento jurídico, analisar as contribuições da legística para melhoria das normas jurídicas e redução de insegurança do ordenamento jurídico brasileiro, como também, propor a introdução da disciplina aos cursos de Direito.

De forma sintética, o objetivo geral desse estudo é analisar as contribuições da Legística para a atividade jurídico-parlamentar, considerando a atividade parlamentar no sentido de produção de boas leis, e, a jurídica no sentido de aplicação das leis produzidas pelo parlamento. Para desenvolver tal análise, destacam-se os seguintes objetivos específicos:

- Analisar a bibliografia sobre proliferação legislativa;
- Analisar a bibliografia sobre qualidade legislativa;
- Analisar as contribuições da Legística para melhoria da qualidade do ordenamento jurídico;
- Propor às universidades brasileiras, notadamente aos cursos de Direito, a introdução do estudo de Legística.

Para tanto, o presente trabalho está organizado da seguinte forma: no [Capítulo 2](#) são apresentadas as deficiências e mazelas do ordenamento jurídico brasileiro sob o ponto de vista quantitativo e qualitativo por meio de revisão bibliográfica; no [Capítulo 3](#) é estudado a disciplina da Legística e suas contribuições para a melhoria do ordenamento jurídico; por último, no [Capítulo 4](#) é apresentada uma visão que diverge a corrente majoritária, ou seja, que entende que a Legística, por si só, não pode ser considerado como um ciência capaz de propor uma saída para as deficiências legislativas; e, por fim, no [Capítulo 5](#) são apresentadas as conclusões do estudo e as referências bibliográficas utilizadas.

2 Revisão Bibliográfica

Neste capítulo, busca-se revisar a bibliografia relacionada ao objeto de estudo do presente trabalho.

Na [seção 2.1](#) é apresentada uma síntese cronológica das principais publicações citadas a respeito da qualidade ordenamento jurídico e que trata a Legística como disciplina que propõe saídas para que seja possível alcançar a melhoria da produção legislativa.

Após a síntese, os problemas do ordenamento do ponto de vista quantitativo serão apresentados na [seção 2.2](#) com fundamento teórico das obras de [Morais \(2007\)](#), [Rosset \(2008\)](#), [Rizek \(2009\)](#), [Martins \(2013\)](#) e [Amaral, Olenike e Amaral \(2013\)](#).

O intenso desejo pelo direito novo para regular os mais diversos aspectos da vida tem como consequência a proliferação, inchaço e inflação legislativa que é tratado na [seção 2.3](#) com suporte dos estudos de [Rosset \(2008\)](#), [Almeida \(2009\)](#), [Rizek \(2009\)](#) e [Dias e Silva \(2017\)](#).

A [seção 2.4](#) traz a deficiência dos processo legislativo que contribuem para produção desenfreada de normas jurídicas basendo-se, principalmente, nos apontamentos de [Rosset \(2008\)](#) e [Rizek \(2009\)](#).

A última seção deste capítulo, que visa demonstrar a necessidade da racionalização legislativa, é amparada com ensinamentos de [Rizek \(2009\)](#) e [Lima \(2019\)](#).

Para conceituar a Legística em seus diferentes aspectos, formal e material, é utilizado, no [Capítulo 3](#), primordialmente, o manual de Legística de [Morais \(2007\)](#) que aborda profundamente o tema. Vale pontuar a contribuição de [Soares, Barros e Faraj \(2008\)](#) na [subseção 3.1.3](#) que trata da Legimática, ramo que propõe a aplicação de recursos de tecnologia da informação para concretização dos princípios propostos pela Legística, como também, o amparo de [Lima \(2019\)](#) que foi utilizado como base para a [seção 3.4](#) que trata da consolidação de normas jurídicas.

Após tais análises conceituais, encerra-se o embasamento teórico com uma visão divergente de todos os autores estudados. Aparentemente, é solitária a posição de [Guimarães e Braga \(2012\)](#) apresentada no [Capítulo 4](#) na qual sustentam que a Legística não pode ser considerada como uma ciência ou um novo conceito.

Finalizando o estudo, e levando em considerações o aprendizado obtido por meio da revisão bibliográfica proposta, apresenta-se no [Capítulo 5](#) as conclusões e propostas.

2.1 Marco teórico

Para a realização do presente trabalho foram revisadas diversas obras que tratam do tema da qualidade da legislação e Legística. Este capítulo apresenta, nas linhas que seguem, uma apertada síntese das ideias e contribuições de cada um dos textos estudados.

Inicia-se o processo de síntese com o clássico livro “Legística: Critérios técnicos e científicos para legislar melhor” escrito pelo constitucionalista português Carlos Blanco de Moraes. Em sua obra, publicada em 2007, o autor faz um grande apanhado sobre a qualidade legislativa, a crise da lei que decorre de um ordenamento jurídico inchado, com muitas leis de má qualidade e apresenta a Legística (material, formal e organizativa) como mecanismo de saída para se alcançar a racionalização do sistema jurídico.

A Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais promoveu, também em 2007, Congresso Internacional com o tema “Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento” que teve 5 painéis com foco na qualidade da lei e suas relações com a democracia, as políticas públicas e o desenvolvimento, são eles: “Legislação, desenvolvimento e democracia”; “Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas”; “A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas”; “Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis”; e, “Lei e políticas públicas: mecanismos de avaliação. Como resultado do congresso, o parlamento mineiro publicou em 2009 um livro com a redação das palestras, conferências, debates e trabalhos apresentados. O Presidente da Assembleia naquele momento, Deputado Alberto Pinto Coelho, na apresentação do livro afirma que as relações sociais estão cada vez mais complexas o que exige uma atualização das normas que compõem o extenso ordenamento jurídico, e indaga: “O que é uma boa lei? Que critérios deve preencher?”. Defende o nobre deputado que a Legística surge para ajudar a responder às questões postas.

Ainda em 2007, Fabiana de Menezes Soares, que participou do congresso internacional citado, publicou artigo intitulado “Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação” no qual constata a falta de coerência do sistema normativo em razão da intensa proliferação legislativa e apresenta a Legística como um meio para racionalização do padrão e do ritmo de produção de normas jurídicas de forma a atingir a efetividade da legislação, como também, otimizar a inteligibilidade e acessibilidade dos textos legais. Em sua participação no congresso internacional a professora mineira apresentou 4 reflexões relacionando-as com a Legística. A primeira reflexão aborda a falta de confiança nas instituições brasileiras decorrente da falta de clareza da legislação vigente que pode ser mitigado com a criação de um processo de concepção de lei – conforme preceitua a Legística. A segunda

reflexão abordada pela professora no congresso de Legística trata do desenvolvimento, da efetivação das políticas públicas e do planejamento da atividade legiferante. Já em sua terceira reflexão a congressista tratou da falta de publicidade e seu impacto sobre a efetividade da legislação e constatou que há necessidade de melhoria da legislação e sua publicidade. Por último, refletiu sobre a tensão entre o técnico e o político na produção do direito.

Destaca-se também, para efeitos de revisão bibliográfica do presente ensaio, a participação no congresso internacional de Legística de Marta Tavares de Almeida no painel “A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas” no qual apresenta uma visão técnica da lei e defende que a Legística surge como uma das respostas à denominada crise da lei. A congressista menciona duas correntes que justificam a crise da lei. Para a primeira corrente a crise da lei decorre da crise de legitimação do Estado. Já para a segunda, a crise da lei encontra fundamento na falência ou nas dificuldades do Estado Social. Conclui sua participação no painel afirmando que

Não há, não podem existir leis «ideais», leis «perfeitas». Mas a Teoria da Legislação, com a sua metodologia multidisciplinar e os instrumentos que propõe para as diferentes fases de elaboração da lei pode dar um contributo valioso para o desenvolvimento de uma política legislativa de qualidade.

No ano seguinte à realização do congresso internacional, Fabiana de Menezes Soares continua sua dedicação aos estudos da Legística por meio do artigo “Legimática: a tecnologia da informação aplicada a qualidade da produção legislativa” que escreveu em coautoria com as alunas da Faculdade de Direito da UFMG e integrantes do grupo de pesquisa em Teoria da Legislação, Louise Menegaz Barros e Natália de Assis Faraj. As autoras sustentam que a Legística propõe técnicas para racionalização do padrão e do ritmo de produção de normas jurídicas na tentativa de equacionar a intensa proliferação legislativa que tem como consequência a falta de coerência do ordenamento jurídico. Por sua vez, a Legimática, por meio da aplicação da tecnologia da informação à Legística, é compreendida pelas autoras como “instrumento para a efetivação dos objetivos propostos pela legística”. Nesse sentido concluem que:

A aplicação dos novos sistemas de informação permite uma melhoria da qualidade legislativa, além de constituir uma importante fonte de divulgação que é um fator primordial para a efetivação do Estado democrático de direito

...

Os avanços tecnológicos propiciam grandes facilidades para o processo de consolidação das leis e organização do sistema judiciário, trazendo uma maior segurança jurídica para os destinatários das normas.

Considera-se relevante para o propósito deste estudo o artigo de Patricia Rosset com título: “Breve reflexão sobre a legística, seus aspectos políticos e consolidação

das leis”. Embora a autora tenha descrito seu trabalho como breve, salienta-se que seu estudo foi muito útil para compreensão do tema em razão a forma como foi abordado e apresentados os conceitos sobre Legística. Nessas notas introdutória, merece destaque sua análise ao afirmar que

A insegurança jurídica num determinado ordenamento pode vir, tanto da proliferação de leis, como da ampliação das diversas fontes normativas. A racionalização legislativa, se justa, surge como uma forma inequívoca de equilíbrio político no favorecimento das múltiplas demandas sociais. Por outro lado, o fator educativo da Legística não pode passar despercebido em uma sociedade formada por cidadãos livres e autônomos, capazes de decidir, no contexto da disputabilidade constitucional, aquilo que é o melhor para si.

A consolidação do ordenamento foi tema de preocupação de Rubens Naman Rizek Junior que em sua tese de doutorado com o título “O processo de consolidação e organização legislativa”, defendida em 2009 junto a Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, apresentou um panorama da crise da lei – caracterizada pela inflação legislativa, multiplicação de leis esparsas, pontuais, de má qualidade, com deficiências redacionais, sem o necessário zelo integrativo e com problemas de sistematização –, e, propõe, para saída dessa crise, a adoção de técnicas de organização legislativa, em especial a consolidação das leis, – “para substituição gradual de um Direito antigo por um Direito novo, revisto e melhorado”, por meio de um processo especialmente voltado para a organização da lei (“processo legislativo organizador”). Ao final o autor conclui que “como resultado do sucesso da organização e consolidação da legislação, espera-se a construção de um Brasil melhor, com o fortalecimento de sua economia e de sua democracia e a conseqüente melhoria do bem-estar social”.

Com o objetivo de “incentivar o uso da avaliação de impacto legislativo no processo de elaboração das leis” e “lançar as bases de um modelo de avaliação de impacto legislativo”, Fernando B. Meneguim, em 2010, a partir dos conhecimentos sobre Legística (material), publicou o texto “Avaliação de impacto legislativo no Brasil”, e, constatou “a incipiência da avaliação legislativa no Brasil”.

No ano de 2012 foi publicado por André Sathler Guimarães e Ricardo de João Braga estudo no qual divergem da corrente majoritária ao questionar, no artigo “Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito”, se a disciplina ora avaliada pode ser considerada como um novo conceito e um novo campo de estudos e pesquisas. Para tanto, submetem o termo “Legística” a um teste de estresse no qual concluem que

Submetidas a um teste de estresse, as descrições conceituais de legística revelam-se inadequadas como marcos fundadores, seja de uma nova ciência, seja de um novo campo de estudos. As descrições mais restritivas não conseguem se diferenciar adequadamente daquelas do processo legislativo. As mais ampliadas sequestram referenciais de outros campos, liquefazendo-se, por demais genéricas.

Embora interessante e bem fundamentada a posição de **Guimarães e Braga (2012)** parece ser minoria tendo em vista que estudos a respeito da disciplina continuam sendo publicados com demonstração de benefícios da Legística ao ordenamento jurídico.

Ainda sobre a qualidade da legislação e Legística, Fabiana de Menezes Soares publicou sua comunicação com título “Notas introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canadá” que proferiu no painel “Qualidade da legislação, ação pública e desenvolvimento”. Nesta comunicação, a professora reitera a posição apresentada em trabalhos anteriores e adverte sobre a “grave deficiência nos currículos de direito que reduzem, significativamente, a quantidade de disciplinas relativa à elaboração do direito”. Citando o Relatório *Mandelkern* elaborado por um “Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade da Legislação, no Conselho Europeu” relata (**SOARES, 2013**) que “entre 2% a 5% o percentual de impacto negativo de problemas decorrentes da má legislação sobre o PIB dos países europeus. Conclui sua fala destacando que “a Legística oferece ferramentas para auxiliar o processo de elaboração legislativa” que pode ser impulsionado com a adoção de tecnologia da informação.

Saindo da teoria e partindo para uma aplicação em um caso concreto, Linara Oeiras Assunção e Simone Maria Palheta Pires, em 2014, avaliaram “Os benefícios da legística para o emaranhado de normas ambientais”. Analisando especificamente o contexto ambiental as autoras constataam, dentre outras coisas, que “a legística desponta como alternativa para a superação deste emaranhado brasileiro de normas ambientais, desatando os nós das normas vigentes, decodificando-as, e também impedindo que novas normas, oportunistas, inflacionem ainda mais o elevado número de leis vigentes no país”. Ao final, recomendam que “as iniciativas de uso da legística no país, ou seja, a LC n. 95/1998, o Decreto n. 4.176/2002 e Lei n. 12.527/ 2011 precisam ser amplamente divulgadas nos três Poderes, capacitando servidores para internalizarem-nas na rotina normativa”

Continuando o estudo do ponto de vista prático e concreto, ou seja, identificar deficiências em normas já editadas, também em 2014, João Alberto de Oliveira Lima e Edilenice Passos apresentaram uma “Análise das emendas constitucionais sob a perspectiva da Legística Formal” no qual constataram “inconsistências e equívocos de técnica legislativa presentes na redação das emendas à Constituição Federal de 1988” e sugerem que se os casos de deficiência legislativa das emendas constitucionais “aconteceram em um processo legislativo com dois turnos e aprovação por quórum de três quintos, provavelmente a quantidade de casos semelhantes no processo legislativo ordinário é maior”.

Para combater tais deficiências, em 2015, Lucas de Laurentiis e Roberto Dias

avaliam “a qualidade legislativa do Direito Brasileiro” sob a perspectiva do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e concluem que

o desenvolvimento da Legística podem ser uma resposta convincente para a constante queda de prestígio do Poder Legislativo. Leis mais qualificadas contêm normas mais claras e previsíveis. Isso reduz a necessidade de decisões judiciais “ativistas” que alterem por completo a composição legislativa. O benefício para o Poder Judiciário é também imediato. Ao não se confrontar com leis desnecessárias, incompreensíveis ou estruturalmente ilógicas, a análise e o julgamento de impugnações de normas jurídicas serão mais rápidos, efetivos e seguros

Joici Antônia Ziegler e Gabriela Klasmann publicaram, em 2016, ensaio teórico com título “Legística: uma nova abordagem acerca da produção legislativa” no qual abordam a “necessidade de uma produção legislativa de qualidade” e apontam a Legística como o caminho para “racionalização do padrão e ritmo de produção das normas legislativas” coerentes e de boa qualidade.

Já em 2017, Maria Tereza Fonseca Dias e Samira Souza Silva publicam artigo com o título “A crise da Lei no Estado Democrático de Direito e o papel da Legística no restabelecimento da racionalidade jurídica” no qual analisam “a crise da legalidade sobre os aspectos da falência da legitimidade do Estado e da crise do Estado de Direito” e confirmam a hipótese motivador do estudo que “técnicas da Legística possuem meios para o restabelecimento da credibilidade da lei no processo legislativo”.

Em busca de referências recentes sobre a situação de consolidação de normas no Brasil foi analisada a tese de doutorado de João Alberto de Oliveira Lima com o título “Consolidação de Normas Jurídicas: encontro entre Direito, Ciência da Informação, Filosofia da Linguagem e Lógica, a convite do neoinstitucionalismo”. Em sua tese [Lima \(2019\)](#) constata que dez anos após os estudos de [Rizek \(2009\)](#) permanecem a situação de inadimplência estatal com relação à consolidação, com isso, partindo de uma abordagem interdisciplinar, apresenta uma heurística para o processo de consolidação de normas jurídicas regulatórias baseada no neoinstitucionalismo que permitiu “identificar e hierarquizar as instituições declaradas em normas jurídicas, criando um novo nível de abstração, no qual se passa a consolidar instituições jurídicas, com a conseqüente sistematização de seus respectivos enunciados normativos”. Ao aplicar a heurística proposta à mais de 22.000 portarias do SUS (Sistema Único de Saúde) obteve como resultado 6 portarias de consolidação que organizam toda a operação do sistema de saúde. [Lima \(2019\)](#) apresenta ainda em sua obra uma contribuição à Teoria Geral do Direito ao complementar o arcabouço conceitual de Hohfeld e propor o uma nova versão para o “Hexágono das Oposições das Normas Constitutivas e de Conduta” e utilizá-lo na esquematização das posições fundamentais para as relações jurídicas subjetivas.

2.2 Ordenamento jurídico em constante crescimento

Morais (2007) nos ensina que “ao legislar, o poder político comunica uma mensagem, destinada em regra a produzir efeitos, por tempo indeterminado, junto a um conjunto tendencialmente anônimo de destinatários que atuam como seus receptores”. Para **Lima (2019)** a produção de novas normas é uma constante social, sendo esta necessidade ilustrada por **Amaral, Olenike e Amaral (2013)** ao realizarem uma análise quantitativa das leis brasileiras no aniversário de 25 anos da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Martins (2013) em síntese sustenta que “a lei, produto da legislação, é resultante da atividade legislativa do Estado e possuem diversas acepções, conforme a amplitude adotada: “Amplíssima” abarca as normas escritas e costumeiras; “Ampla”, compreende as normas escritas oriundas da função legiferante do Estado, podendo advir do Legislativo, Executivo ou Judiciário; e “Estrita”, indica somente a norma jurídica primária elaborada pelo Poder Legislativo em processo legislativo específico, e, afirma ainda que, no Brasil, “a legislação é a mais importante fonte formal do direito”.

A importância da lei é bem retratada no estudo de **Amaral, Olenike e Amaral (2013)** no qual foi apresentado que em 25 anos: “Foram editadas mais de 4,7 milhões de normas; em média são editadas 784 normas por dia útil; em matéria tributária, foram editadas 309.147 normas; são mais de 1,91 normas tributárias por hora (dia útil); Em 25 anos, houve 15 reformas tributárias; Foram criados inúmeros tributos; Foram majorados praticamente todos os tributos; em média cada norma tem 3 mil palavras; o termo “direito” aparece em 22% das normas editadas; Saúde, Educação, Segurança, Trabalho, Salário e Tributação são temas que aparecem em 45% de toda a legislação”.

Ao analisar as normas no âmbito federal, **Amaral, Olenike e Amaral (2013)** destacam ainda que “foram editadas 158.663 normas desde a promulgação da Constituição Federal, passando por 6 emendas constitucionais de revisão, 74 emendas constitucionais, 2 leis delegadas, 85 leis complementares, 5.125 leis ordinárias, 1.238 medidas provisórias originárias, 5.491 reedições de medidas provisórias, 11.111 decretos federais e 135.530 normas complementares (portarias, instruções normativas, ordens de serviço, atos declaratórios, pareceres normativos, etc.)”.

Na esfera estadual os números também impressionam uma vez que **Amaral, Olenike e Amaral (2013)** observam que “os Estados editaram 1.219.569 normas, sendo 279.906 leis complementares e ordinárias, 405.884 decretos e 533.779 normas complementares”. Ou seja, analisam os autores, “em média foram editadas 133,58 normas por dia ou 199,93 normas por dia útil, em nível estadual”. Portanto, ao concluir a análise dos Estados, os autores concluem que “neste período, em média, cada Estado editou 45.169 normas, o que dá 4,95 norma/dia ou 7,40 norma/dia útil”.

Os números municipais vão na mesma dimensão e ordem de grandeza. **Amaral, Olenike e Amaral (2013)** alertam que nos Municípios foram editadas “3.406.962 normas, divididas em 584.045 leis complementares e ordinárias, 647.231 decretos, e 2.175.685 normas complementares”. Os autores pontuam que “em média, os municípios brasileiros editaram 373,16 normas por dia ou 558,52 normas por dia útil”. Desta forma observa ainda os autores, “considerando que existem 5.567 municípios no Brasil, cada um deles editou, em média, 611,99 normas neste período.”

Cabe destacar que o crescimento, inflação e proliferação legislativa decorre da expectativa de que a norma jurídica, com o objetivo de se atingir a ordem e a paz social, regule todos os aspectos da vida. Diante de tal fenômeno normativista há de ser reiterado que o art. 3º da Lei de Introdução das Normas do Direito Brasileiro estabelece que “ninguém se escusa de cumprir a lei, alegando que não a conhece” (**BRASIL, 1942**). No mesmo sentido, **Rosset (2008)** adverte que, conforme pode-se extrair do art. 5º da Constituição Federal, “nenhum cidadão pode driblar um diploma legal sob pretexto de desconhecê-lo”, pois, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude da lei”.

Com isso, de acordo com **Rosset (2008)**, entende-se que “o conhecimento da lei deve fazer o elo entre o Estado e o cidadão”, porém, como defendido por **Laurentiis e Dias (2015)**, “a grande quantidade de leis e normas jurídicas torna a interpretação dos dispositivos mais complexa e, por que não dizer, praticamente inacessível ao cidadão comum”. Tal situação se apresenta como um verdadeiro paradoxo democrático uma vez que ao tempo que o ordenamento jurídico impõe a todos o conhecimento de suas regras, “o nível de compreensão das leis pela população é ínfimo e conseqüentemente, o desconhecimento dos direitos e garantias é alto” **Rosset (2008)**.

Apesar da evidente imensidão legislativa, **Rizek (2009)** adverte que “o fato ainda mais grave é que toda essa produção legislativa não guarda, necessariamente, as precauções da integração ao restante do ordenamento jurídico”. Argumenta ainda o autor que

“Parece que o mundo jurídico dedica-se muito mais à análise do direito novo, em seu mérito, em seu conteúdo, do que propriamente na sua inserção dentro de um todo complexo de normas válidas. A posituação da proposição jurídica, sobretudo no Brasil, é tratada com certo simplismo, a partir da lógica de que, uma vez aprovada e sancionada uma nova Lei, basta publicá-la e, com isso, passar a exigir o seu cumprimento por todos. A sensação é de que a nova Lei é jogada em meio a um amontoado disforme de milhares de textos legais vigentes e, assim, muito pouco se faz para manter saneado, condensado e racionalmente organizado o conjunto legislativo”

Sendo assim, uma vez reconhecido os problemas de um ordenamento jurídico inchado, deve-se identificar e tratar suas causas para que seja possível, segundo **Lima (2019)**, a partir da “sistematizações de normas por via da codificação e consolidação”,

garantir coerência, consistência, simplicidade, compatibilidade, constitucionalidade e segurança jurídica mesmo diante de um imenso ordenamento jurídico que trata dos mais variados temas.

As possíveis causas da inflação legislativa é exemplificada por **Martins (2013)** como: “Problemas relativos ao conteúdo das leis no plano da igualdade material; intensificação das relações internacionais; a aceleração do desenvolvimento científico e tecnológico”.

Sobre os efeitos da proliferação legislativa **Martins (2013)** adverte que “o excesso na produção de leis traz efeitos maléficos para o ordenamento jurídico brasileiro”, além disso, afirma que o “ordenamento jurídico brasileiro se apresenta complexo tanto para o cidadão comum como para os operadores do direito”, e que, “a proliferação de leis acarreta diversos efeitos danosos como relativização do direito, enfraquecimento do sentido de justiça, hiper-regulação da vida privada; insegurança jurídica; aumento da litigiosidade e judicialização”. Já para **Rosset (2008)** a “insegurança jurídica num determinado ordenamento pode vir, tanto da proliferação de leis, como da ampliação das diversas fontes normativas”.

O problema da insegurança jurídica é ilustrado por **Rosset (2008)** pela falta de objetividade e clareza da formulação “revogam-se as disposições em contrário” que contraria cabalmente o disposto no art. 9º da Lei Complementar 95 de 1998, como também, o § 1º do art. 18 do Decreto nº 9.191, de 2017. O primeiro assevera que “a cláusula de revogação deverá enumerar, expressamente, as leis ou disposições legais revogadas”, já o segundo, define que “a expressão *revogam-se as disposições em contrário* não será utilizada”. Esclarece ainda a autora que a segurança jurídica “decorre da certeza acerca do direito vigente”. Ainda sobre o tema **Rizek (2009)** defende que a “insegurança jurídica gerada por um Direito faz com que o número de demandas judiciais aumente, não sendo difícil intuir, porque é evidente, que a lei clara e precisa intimidaria a condução dos conflitos para o parecer declaratório e constitutivo das varas judiciais”

Para concluir a avaliação sobre o tamanho do ordenamento jurídico brasileiro, suas causas e efeitos, importante destacar que, conforme apontado por **Martins (2013)**, “há unanimidade entre os estudiosos e operadores do direito que o ordenamento jurídico brasileiro consiste em um verdadeiro cipoal de normas”. Esse cipoal de normas tem como consequência um fenômeno conhecido com a crise da lei que nas palavras de **Rizek (2009)** “trata-se da crise gerada pela confusão legislativa”.

2.3 A crise da lei

Diante do cenário até aqui explorado chega-se a conclusão apresentada por **Martins (2013)** de que há um enfraquecimento do papel da lei como fonte normativa, e que “a proliferação legislativa contribui sobremaneira para a crise da lei”. Alinhado a esse ponto de vista, **Rizek (2009)** defende que a crise da lei é consequência de uma “grave tendência contemporânea à multiplicação desorganizada de diplomas legais esparsos, de técnica legislativa defeituosa e de propósitos casuísticos” que é “prejudicial à saúde da democracia”, justificando, portanto, o estudo de “métodos de combate à confusão jurídica”. inflação legislativa, baixos padrões da qualidade material e formal da lei, não aplicação da lei

Rizek (2009) relata, citando relatório de Arnold Wald apresentado em 1968 em conferência nacional da OAB que a crise é antiga e aponta o destacado pelo relator:

“o verdadeiro labirinto legislativo criado com a inflação de diplomas aprovados nos últimos anos tem transformado o direito brasileiro vigente numa colcha de retalhos, na qual a simples atualização legislativa aparece como uma tortura cotidiana para o advogado e o juiz”.

Entretanto, pondera **Martins (2013)**, “a função da lei nos dias atuais é também responder com uma velocidade extraordinária as demandas do Estado globalizado”, e, com essa resposta há um “extraordinário aumento na produção legislativa”. Para **Rizek (2009)**, “essa preocupação em acelerar a edição de normas novas para regular as constantes situações inovadoras de um mundo globalizado acabou direcionando o foco da atividade legiferante brasileira para a quantidade e não qualidade”.

Rizek (2009) sintetiza essa problemática como um paradoxo, pois, tem-se de um lado a grande produção de leis, e, de outro, o sentimento crescente de insegurança. Além desse paradoxo, destaca o autor que “em função da crise da lei e do processo legislativo, passou a ser tolerada pelos meios intelectuais a afirmação peremptória de que uma lei tem potencial muito mais para atrapalhar do que para ajudar”.

A preocupação quantitativa, conforme apontado por **Rizek (2009)**, causa uma “crise gerada pela confusão legislativa”, pois, como afirma o autor, “são raros os textos legais que após publicados, ficam isentos de críticas no que diz respeito à sua técnica, precisão, clareza, e, sobretudo, integração ao restante do ordenamento”.

Ainda sobre a crise da lei, **Martins (2013)** adverte que “o excesso de leis é apontado pela doutrina e por operadores do direito como um dos fatores que dificultam o conhecimento do ordenamento jurídico pela população”, além disso, **Dias e Silva (2017)** adverte que “a proliferação dos textos, a instabilidade das regras e a degradação da qualidade da norma não assegurariam mais as condições de uma real proteção do cidadão”. Frise **Rizek (2009)** que

“Parece que o mundo jurídico dedica-se muito mais à análise do direito

novos, em seu mérito, em seu conteúdo, do que propriamente na sua inserção dentro de um todo complexo de normas válidas. A posituação da proposição jurídica, sobretudo no Brasil, é tratada com certo simplismo, a partir da lógica de que, uma vez aprovada e sancionada uma nova Lei, basta publicá-la e, com isso, passar a exigir o seu cumprimento por todos. A sensação é de que a nova Lei é jogada em meio a um amontoado disforme de milhares de textos legais vigentes e, assim, muito pouco se faz para manter saneado, condensado e racionalmente organizado o conjunto legislativo”

Martins (2013) nota que, além do alto número de leis existentes, há também uma “baixa qualidade da legislação aprovada”, em decorrência “da falta de rigor e de observância da técnica legislativa” (**ROSSET, 2008**) que tem como consequência a “aprovação de textos esparsos, sem sistematização das alterações legislativas, imprecisos e que geram insegurança jurídica” (**ROSSET, 2008**). Por outro lado, observa **Ziegler e Klasmann (2016)** que “a lei mais simples, clara, acessível, harmônica e bem inteirada ao contexto normativo, sistematizada e racionalmente organizada, é uma lei que terá mais eficácia e aplicabilidade atuando de forma que possa satisfazer aos anseios da sociedade”.

Soma-se ainda, como salientado por **Dias e Silva (2017)**, “a frágil representatividade dos eleitos aos Poderes Legislativo e Executivo, a lentidão e obscuridade do processo legislativo, o descrédito na capacidade da lei de expressar a vontade geral, além de outras problemáticas como corrupção, favorecimentos escusos, manipulação do sistema, dentre outros, alavancaram um cenário de questionamentos e desprestígio da lei formal”.

Dessa forma **Dias e Silva (2017)** sugere que “pode-se atribuir a crise da lei à falta de legitimação do Estado, que tem sido questionado por diversos atores sociais. Porém, a referida crise deve ser associada à falência do Estado Social, que conduziu ao excesso de regulação, dificultando o entendimento e a conformação dos destinatários da lei”.

Diante da crise da lei e como meio de preservação do próprio Direito, **Rizek (2009)** sugere “a procura pelas fórmulas de simplificação do Direito”, como também, “a procura pelo saneamento, racionalização e simplificação do ordenamento jurídico, juntamente com a busca de técnicas destinadas a dar maior clareza, inteligibilidade, contundência, compreensão e acessibilidade às normas”.

Pelo exposto até o momento é possível perceber a qualidade questionável do ordenamento jurídico que cresce dia-a-dia gerando uma crise de descrédito das leis e dos poderes legiferantes. Por essa razão, como apresentado por **Almeida (2009)**, “o debate em torno da lei é amplo, e o desenvolvimento da Teoria da Legislação, em particular a Legística, surge como uma resposta à denominada crise da lei”. Importante destacar que precede à promulgação de uma lei um processo legislativo que tem se

mostrado ineficiente para produzir leis de qualidade, coerente e consistente com o ordenamento jurídico. Por isso, as deficiências do ordenamento jurídicos merecem atenção e serão estudadas no próximo tópico.

2.4 Deficiências do processo legislativo

O Processo legislativo, regulado a partir do art. 59 da Constituição Federal de 1988, é o meio pelo qual as leis são produzidas. **Rizek (2009)** citando José Afonso da Silva, define que “o processo legislativo é um conjunto atos preordenados visando à criação de normas de Direito”.

Como constatado na seção anterior, a lei, ou seja, o produto do processo legislativo, está em crise, portanto, faz-se necessário analisar também eventuais deficiências do processo de produção das normas jurídicas com o objetivo de identificar se a crise da lei decorre ou não do processo que a produziu.

De início cabe salientar que o processo legislativo é complexo e segue ordem de grandeza proporcional ao tamanho do ordenamento jurídico. Como apresentado por **Assunção e Pires (2014)** “existem no país cerca de 5 (cinco) mil entes legiferantes em 3 (três) ordens normativas distintas – União, Estados e Municípios -, muitas vezes com competências concorrentes”.

Com tantos entes legiferantes, a atividade legislativa para a produção de ordenamento jurídico integrado e coeso se torna um desafio, pois como revelado por **Rosset (2008)** “as resoluções e as proposições que tramitam em uma Casa Legislativa configuram-se como uma ação cujas escolhas são de caráter político, apesar de se apresentarem, exclusivamente, como uma atividade técnica”. Esse caráter político também é observado por **Rizek (2009)** que inicia sua análise sobre as “mazelas, deficiências e dificuldades da atividade legislativa” afirmando que “nas últimas quatro décadas, a produção de leis no Brasil, seguindo a tendência mundial, dependeu muito do Poder Executivo”.

Para ilustrar sua tese, **Rosset (2008)** apresenta uma série de questões que demonstram que o teor político do processo legislativo não tem sido considerado, são elas: “O que se deve fazer para depurar as leis em vigor sem risco de deformá-las? Em que casos se devem optar pela sistematização, consolidação e codificação das leis? Quais os limites entre essas operações? Por quais meios processuais devem-se conduzi-las? Como os poderes articulam-se para facilitar esse trabalho? Que procedimentos técnicos estão em pauta e devem ser adotados para a elaboração de uma lei consolidadora? Quais cuidados são necessários ter com questões de vigência e revogação?”. E, destaca ainda a principal questão: “O que um Parlamento pode fazer na sua atividade ordinária, para manter a qualidade de suas leis e dar consistência às

mesmas?”

Sobre o processo de elaboração das normas, **Rizek (2009)** defende que “são duas as dimensões da crise da produção legislativa. A primeira refere-se às deficiências crônicas do processo de fabricação da norma, que é tumultuado, deficiente e anacrônico. A segunda refere-se à ausência de instrumentos de combinação do direito novo ao direito antigo, à falta de estruturas e ferramentas dedicadas à compilação e organização das normas inéditas, conforme elas vão sendo produzidas. Parece que, na linha de produção legislativa, já falha por natureza, falta um pedaço, o pedaço dedicado à integração”.

Ao abordar o processo legislativo, **Rosset (2008)** sustenta que “a elaboração da lei deve ser um processo planejado e metódico, apoiado em conhecimentos técnicos e científicos produzidos para esse fim”. Entretanto, **Rizek (2009)** aponta que “o processo legislativo, tal como hoje está fundamentado, não é capaz de garantir uma boa qualidade de seu produto final, ou seja, a lei” que gera como consequência falta de clareza, confusão jurídica e a crise do ordenamento jurídico.

Por outro lado, do ponto de vista jurídico, **Rosset (2008)** lembra ainda que “o trabalho do jurista não se esgota na análise das estruturas normativas antecedentes. Se assim fosse, a norma jurídica resultante apresentar-se-ia como um produto isolado das demandas sociais que lhe motivaram”. Depreende-se daí, portanto, a necessidade de um ordenamento jurídico integrado, coeso e sistematizado., Entretanto, **Rizek (2009)** assegura que

“o processo legislativo brasileiro não prevê um mecanismo padronizado de integração, ou de inserção da lei no sistema legal. A lei é simplesmente publicada no Diário Oficial e cabe aos operadores do Direito a tarefa hercúlea de situá-la no edifício legislativo. Muitas vezes, porém, uma mesma lei esparsa contém matérias distintas, que atingem ramos diferentes do Direito, tornando sua localização no ordenamento mais um foco de dúvidas a atormentar o já tumultuado caos legislativo pátrio”

Com isso, mesmo diante de um ordenamento jurídico deficiente, destaca **Rizek (2009)** que “entre consumir algo de pouca precisão e não consumir nada, a primeira opção acaba prevalecendo, inundando o ordenamento jurídico de diplomas produzidos sem o devido zelo legislativo”. Ademais, conforme salientado pelo autor

“fica patente, da análise geral do arcabouço legislativo, que sua profunda desorganização, também, advém dos esforços pouco nobres de agentes políticos em poluir o ordenamento jurídico com milhares de leis esparsas destinadas à satisfação de interesses particulares, plenamente localizáveis e irrelevantes para a população de um modo geral”

Ainda com relação as deficiências do processo legislativo, **Rizek (2009)** destaca três fatores que contribuem para o diagnóstico: “o perfil pouco técnico e pouco ideológico dos parlamentares; a falta (ou omissão) de órgãos técnicos dedicados à

permanente organização sistêmica do ordenamento jurídico e a enxurrada desenfreada de Medidas Provisórias que atropelam qualquer lógica legislativa”.

Em virtude de um ordenamento jurídico inchado por meio de um processo legislativo deficiente que tem como consequência o descrédito da legislação, descredito esse conhecido como a “crise da lei”, faz necessário estudar mecanismos para uma racionalização do sistema jurídico vigente.

2.5 A necessidade de uma racionalização legislativa

Rizek (2009) oferece em seu estudo “uma contribuição para o debate sobre técnicas de saneamento do complexo normativo, mormente, como meio para o aperfeiçoamento da democracia, incentivo ao progresso e melhoria do bem-estar social”. Contribuição semelhante é oferecida por **Lima (2019)** ao iniciar a justificativa de sua obra – que apresenta, dentre outras coisas, a consolidação como estratégia para racionalização do ordenamento jurídico –, defendendo que “a racionalização de uma determinada parte de um ordenamento jurídico, seja pela codificação ou consolidação de normas, é de fundamental importância para uma sociedade”.

Nas palavras de Gabriela Horta Barbosa Mourão e Raquel Mansur de Godoy proferidas no “Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento” e citadas por (**RIZEK, 2009**), reitera-se a necessidade de uma racionalização legislativa, pois

“os problemas que possam atingir as leis, tais como contradições, lacunas, falta de clareza, inadequação de meios para se atingirem os objetivos propostos e falta de uma estratégia eficiente de comunicação, podem gerar dificuldades de conhecimento e interpretação das normas que estão em vigor e trazer sérios prejuízos ao cidadão, ao Estado e aos negócios, além de sobrecarregar o Judiciário com questões que poderiam ser resolvidas com uma legislação mais bem elaborada”

Justifica-se ainda a necessidade de racionalização legislativa uma vez que os cidadãos devam pautar sua conduta conforme os mandamentos da Lei, porém, conforme adverte **Rizek (2009)**,

“essa Lei, cujo cumprimento se exige, é apresentada ao pobre cidadão na forma de centenas de milhares de textos legais, semeados randomicamente, por milhares de agentes políticos, espalhados por milhares de organismos autônomos, distribuídos dentre as várias esferas da federação brasileira, num carnaval alucinante de espasmos legislativos descoordenados, atabalhoados, desprovidos de lógica integrativa e desprezo pelo princípio da unicidade sistêmica do conjunto jurídico, que se pressupõe ordenado”

Diante de tal ordenamento complexo e confuso, **Rizek (2009)** assevera que

“todo cidadão sofre, toda a sociedade esmorece, a democracia se fragiliza e o mais forte, no ambiente de confusão, tende a levar vantagem sobre o mais fraco (ou menos instruído)”. Sustenta ainda o autor que “a confusão legislativa é um cancro, é deletéria, é um terreno fértil para injustiça e pressuposto de práticas totalitárias, constitucionalmente indesejáveis”, por isso, considera que “um ordenamento jurídico bem sistematizado e organizado é um dos pressupostos ou quesitos de um sistema verdadeiramente igualitário”

Em razão do cenário até aqui discutido é que o jurista Ives Gandra da Silva Martins Filho, citado por **Rizek (2009)** realiza o diagnóstico que

“do traçado normativo de nosso ordenamento jurídico de cunho federal descrito e quantificado neste estudo, a variedade de instrumentos normativos (mais de 20 formas), somada à quantidade exorbitante de normas (cerca de 200.000 documentos, dos quais mais de 45.000 em vigor) e à ausência de univocidade da natureza jurídica de instrumentos que recebem o mesmo designativo (decretos de natureza regulamentar e de natureza legislativa), deixa claro que um trabalho de racionalização, consolidação e clarificação do sistema é tarefa que se apresenta de fundamental importância para a melhor compreensão das leis que regem a vida do cidadão brasileiro”

Dessa forma, **Rizek (2009)** ensina que “para combater a falta de clareza da lei e suas nefastas consequências, é necessário avançar nos estudos sobre uma espécie de atividade legislativa organizadora”. Por enquanto, fica a mensagem de que a lei de má qualidade, originada por um processo eivado de mazelas e, ainda, disposta de forma desorganizada dentro de um complexo normativo enormemente volumoso e fracionado, gera muita insegurança jurídica, além da corrosão de um dos sentimentos mais sagrados para manutenção do ambiente democrático: a credibilidade no Direito e na Justiça.

Apesar de toda evidência de que é imperativo a racionalização do ordenamento jurídico, **Lima (2019)** constatou quem “mesmo com a determinação, com força de lei complementar, para que se consolide a legislação federal e os atos infralegais, pouco se evoluiu nesse sentido”. Trata-se a lei complementar citada pelo autor da Lei complementar nº 95 de 1998 determinada pelo parágrafo único do art. 59 da Carta Magna de 1988 que dispõe sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis. Ponto relevante que merece ser observado é o art. 15 da referida lei que

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

Diante da evidente necessidade de mudanças legislativas é que **Soares (2007)** sugere que “a Legística seja chamada a propôr técnicas para a racionalização do padrão e do ritmo de produção de normas jurídicas”. Destaca ainda a autora que

“o desafio a ser enfrentado pela Legística inclui de um lado, a adoção de metodologias e técnicas para a racionalização da produção do direito, leia-se planejamento legislativo e de outro a contenção da proliferação legislativa, a adoção de práticas de simplificação e consolidação cujo fim é possibilitar um conhecimento do direito vigente mais aproximado do real, seguido de garantias de que a nova legislação terá um maior grau de efetividade”

Em razão da recomendação doutrinário como meio para solução dos problemas apontados do ordenamento jurídico, a disciplina Legística será estudado no próximo capítulo.

3 Legística e suas contribuições

Salienta-se na abertura do presente capítulo as palavras de **Delley e Flückiger (2007)** que, a respeito das normas jurídicas, sustentam que

Escritos em uma linguagem simples, precisa, com pontuação cuidadosa, divididas em alíneas curtas e pouco numerosas, seus artigos são fáceis de ler e compreender, mesmo por pessoas não versadas na ciência do Direito. Clareza, precisão, concisão, medida, são essas as qualidades que o distinguem e fazem dele um modelo que jamais foi ultrapassado [...] Infelizmente essas belas qualidades do nosso Código estão em vias de desaparecer, e isso por culpa do legislador moderno.

Conforme defendido pelos autores, “a Legística desenvolveu-se nesse contexto, com o ideal de melhor legislar”.

Como discutido, o ordenamento jurídico brasileiro, gerado por um processo eivado de vícios, é inchado e deficiente, sendo assim, a partir de questionamentos apresentados por **Lima (2019)**, **Machado (2015)**, **Aburachid (2012)**, **Rosset (2008)**, **Rizek (2009)**, **Almeida (2009)**, indaga-se:

- Qual o caminho para garantir a criação de boas leis e que sejam aderentes a correta técnica legislativa?
- Como garantir coerência, consistência, simplicidade, compatibilidade, constitucionalidade e segurança jurídica diante de um imenso ordenamento jurídico que trata dos mais variados temas?
- A redação legislativa é uma Arte ou uma Ciência?
- O que se deve fazer para depurar as leis em vigor sem risco de deformá-las?
- Em que casos se devem optar pela sistematização, consolidação e codificação das leis?
- O que um Parlamento pode fazer na sua atividade ordinária, para manter a qualidade de suas leis e dar consistência às mesmas?
- Como fazer uma avaliação qualitativa das leis?

Embora os questionamentos sejam muitas vezes repetidos aos longo do tempo, ainda hoje, considerando um intervalo de mais de dez anos entres os estudos citados, mesmo com uma tímida evolução da Legística, não há resposta definitiva às questões acima, o que significa que o ordenamento jurídico continua carecendo de ações que o levam à sistematização e consolidação.

De qualquer forma, na tentativa de responder essas e outras questões, propõe-se as recomendações da Legística que é a ciência que estabelece critérios científicos para legislar melhor e que será objeto de análise da presente seção. Para tanto, serão estudados os conceitos de Legística em suas diferentes dimensões: a Legística Formal, Legística Material, como também, a Legimática que propõe o uso de tecnologia da informação para aprimoramento da ordenamento jurídico.

3.1 Legística: conceitos iniciais

A Legística é ensinada por **Morais (2007)**, professor e pesquisador português sobre essa temática, como a ciência que estabelece critérios para legislar melhor e afirma que a preocupação em legislar melhor por meio de métodos científicos tem crescido em Portugal e toda a Europa. Ensina o autor que o termo “Legística” começou a ser utilizado na década de sessenta na Áustria não apenas pela doutrina mas também pela própria jurisprudência e que nos anos noventa chegou à Itália e nos anos 2000 à Portugal. Alega ainda que o “conceito começou a assumir, na doutrina, um sentido restrito, o qual perdurou até meados dos anos noventa, podendo, nessa linha de entendimento, a Legística caracterizar-se como o conjunto de diretrizes destinada a aperfeiçoar a redação dos atos legislativos”.

Para o professor **Morais (2007)**, a legística é um “ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redação dos atos normativos”, pois, de acordo com o autor, “a legística visa conhecer a lei sob os aspectos da elaboração, redação, avaliação de impactos na sociedade e consolidação”. **Rizek (2009)** garante que “o tema da organização legislativa vem adquirindo relevância nos fóruns acadêmicos e políticos em várias partes do mundo, sobretudo, como reação terapêutica à crise da lei”, entretanto, o autor demonstra preocupação ao afirmar que “no Brasil, os estudos sobre a simplificação do Direito não atingiram, ainda, a densidade que a importância do tema demanda e merece”.

Martins (2013) afirma também que “o estudo da Legística reflete sobre a utilização por parte do legislador de princípios, metodologias e ferramentas, durante toda a fase de elaboração legislativa, no intuito de proporcionar o máximo de qualidade à norma que será inserida no ordenamento jurídico”.

Nessa linha **Laurentiis e Dias (2015)** demonstram que “estudo e o desenvolvimento da Legística podem ser uma resposta convincente para a constante queda de prestígio do Poder Legislativo”.

Conforme o entendimento de **Dias e Silva (2017)**, “Legística ou jurisprudência ou ciência da legislação são termos que denominam o ramo do saber jurídico que preocupa-se em refletir sobre a qualidade da lei e as formas de melhoria de sua

produção”. Desta forma, segue o autor, a “Legística ocupa-se em estudar a produção das leis e a definir as melhores e mais adequadas técnicas para a gestão dessa produção”. De forma direta e objetiva, **Rizek (2009)** defende que “Ciência da Legislação é o campo do conhecimento que deve procurar responder ao seguinte questionamento ético: Como fazer uma boa lei?”.

Superando eventuais discussões sobre a Legística ser ou não Ciência, **Marco (2013)** assegura que “independentemente de ser ciência ou não, a Legística visa a melhor técnica legislativa, combinando forma e conteúdo legal, de maneira a possibilitar a redação de dispositivos mais claros”.

Nas palavras de **Almeida (2009)**, citada por **Rizek (2009)** como grande referência acadêmica na disciplina, a Teoria da Legislação

“... tem como objecto o estudo da lei em todas as suas dimensões, socorrendo-se dos saberes de várias disciplinas: a Filosofia do Direito, o Direito Constitucional, a Ciência Política, a Ciência da Administração, a Economia, a Sociologia, a Metodica Jurídica, a Lingüística. É portanto uma ciência interdisciplinar que tem um objecto claro – o estudo de todo o circuito da produção das normas”.

Ensina **Rizek (2009)** que a organização do Direito Positivo para torná-lo mais claro, preciso, enxuto, atualizado e racional tem duas dimensões distintas: “a) sanear o passado, com o tratamento eficiente do entulho legislativo e b) cuidar do presente, com a adoção de técnicas que sirvam para preservar a qualidade da lei e sua boa integração no sistema legal”. Para tratar da qualidade legislativa o autor propõe a “legística” que é a “moderna disciplina do Direito, dedicada ao estudo das técnicas de elaboração legislativa”. Já sobre a legislação passada, sua organização e saneamento o autor recomenda o uso de “técnicas de compilação ou consolidação legislativa”.

Rosset (2008) esclarece que a “Legística nasce como parcela de uma ciência auxiliar da ciência jurídica, preocupada com as consequências produzidas pelos atos legislativos e os meios passíveis de potenciar a sua qualidade, simplificação e eficiência”. Defende ainda que “a Legística configura-se como uma área do conhecimento que se ocupa da processualística da elaboração das leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos”, e, que “uma das funções da Legística é fazer com que a lei, enquanto mecanismo de regulação das relações políticas, econômicas e sociais, seja a mais próxima e compreensível às pessoas comuns”, pois, “uma lei mais simples e eficaz pode diminuir a distância entre os cidadãos e o mundo do direito e da política”.

Morais (2007) declara que a Legística é um ramo da Ciência da Legislação “que envolve o circuito de produção das leis e a análise de seus efeitos”. Afirma ainda que “trata de um ramo do saber, simultaneamente cognitivo e de ação, que pretende

fornecer conhecimentos teóricos e práticos destinados a melhorar a qualidade das leis”.

O que se busca com a legística, segundo **Rosset (2008)**, é “revelar o caráter político e técnico da feitura das normas jurídicas nas diversas instâncias legislativas, além da recusa do elemento ficcional que permeia os atos processuais, em nome da transparência requerida pela ordem emanada do Estado Democrático de Direito”.

A ciência da legística, para **Martins (2013)** “tem como objetivo fundamental conhecer a lei nos seus mais diversos matizes, indagando não só a respeito das suas repercussões, mas também discutindo seu planejamento e seus aspectos técnicos”, pois, “a inserção de norma obscura, lacunosa, contraditória ou inaplicável compromete a qualidade do ordenamento jurídico como um todo”. E, é nesse cenário que “a Legística apresenta-se como importante fonte de técnicas legislativas aplicáveis em busca da melhoria da qualidade da produção normativa e consequente desenvolvimento social”.

Rosset (2008) esclarece que “de acordo com os princípios da Legística, a elaboração da lei deve ser um processo planejado e metódico, apoiado em conhecimentos técnicos e científicos produzidos para esse fim”. Esclarece ainda a autora que, além disso, “só se deve editar uma nova lei se ela for realmente necessária e não houver outro meio satisfatório de se resolver à questão”. Nesse sentido, considera que “não legislar pode ser uma atitude responsável do legislador que opta por não sobrecarregar o ordenamento com normas desnecessárias, que possam vir a se tornar um fator de perturbação jurídica e de insegurança para o cidadão”.

Para a elaboração de uma legislação melhor, como também para a reconstrução da que já se apresenta, **Dias e Silva (2017)** sustenta que a Legística mostra-se como “um caminho que pretende, baseado na qualidade da produção de leis ampliar estudos sobre o custo-benefício da colocação de uma lei no seio da sociedade e adequar as já existentes, de forma a consolidar os marcos jurídicos evitando a insegurança jurídica”.

Retomando a questão da proliferação legislativa, **Marco (2013)** destaca que “ponto mais relevante sobre Legística, é o fato de que ela, primeiramente, deixa evidente a proliferação legislativa não só decorrente da atividade parlamentar, mas também oriunda do Executivo, através de inúmeros mecanismos de regulação, dando mostras das proporções que a atividade legislativa tomou”.

Para **Morais (2007)**, a Legística em sentido amplo decompõem-se, em razão do seu objeto, em três domínios: o da Legística material, o da Legística formal e o da Legística organizativa. A Legística Formal visa garantir a correta aplicação da técnica legislativa, a Legística Material atua no campo do conteúdo da norma, já a Legística organizativa é “instrumental à Legística material e formal”, ou seja, estuda modelo de gestão pública da qualidade dos programas legislativos, passível de ser adotado pelos

órgãos legiferantes.

Marco (2013) sustenta que a Legística sugere que a

elaboração da melhor lei, clara e sem obscurantismos dignos de tecnicistas encastelados versados em interpretar o “verdadeiro querer do texto legal” teve sua gênese no interesse do capital imperialista em não perder tempo e dinheiro com entraves interpretativos, não raro acabando no Judiciário por longo período, uma antítese em face da corrida desenfreada, em hora real, do processo globalizado da economia internacional

Ademais, apesar da conceituação demonstrando que a Legística é um caminho para racionalização do ordenamento jurídico e para a boa lei, **Martins (2013)** ressalta que “a função de produzir normas jurídicas é bastante complexa, pois envolve decisões técnicas e políticas, portanto seria ingênuo constatar que a legística apresentará uma fórmula ideal e infalível para solucionar as falhas do ordenamento jurídico”.

3.1.1 Legística Formal

Em razão da profundidade que aborda o tema, esta seção apresenta uma pequena síntese do Manual de Legística de **Morais (2007)** a respeito da Legística formal.

No Brasil, com o objetivo de “estancar a continuidade de multiplicação de lei de forma indevida e desordenada” (**DIAS; SILVA, 2017**), e dar certa “diretriz sistêmica à elaboração, redação, alteração e consolidação das normas jurídicas” (**RIZEK, 2009**), o campo da Legística formal começou avançar a partir da regulamentação do art. 59, parágrafo único, da Constituição Federal de 1998. Tal dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Complementar nº 95, de 1998 (alterada pela Lei Complementar nº 107, de 2001) que, por sua vez, foi regulamentada pelo Decreto nº 2.954, de 1999 (alterado pelo Decreto nº 4.176, de 2002, e, posteriormente pelo Decreto nº 9.191, de 2017). Adiciona-se às diretrizes que buscam a racionalização do ordenamento jurídico a Resolução nº 33 de 1999 da Câmara dos Deputados, a Resolução nº 23 de 2007 do Senado Federal e o Manual de Redação da Presidência da República.

Os atos normativos citados visam oferecer mecanismos para a boa técnica legislativa que nas palavras de **Carvalho (2003)** “consiste no modo correto de elaborar as leis, de forma a torná-las exequíveis e eficazes”. Tal previsão legal é considerada por **Rosset (2008)** como “um grande avanço no sentido de estancar a continuidade de multiplicação de lei de forma indevida e desordenada. No mesmo sentido, **Martins (2013)** afirma que apesar de tal previsão legal, que criou “o marco regulatório do estudo sobre o aspecto formal da Legística no Brasil”, “o que se observa é a aprovação de textos esparsos, sem sistematização das alterações legislativas, imprecisos e que geram insegurança jurídica”. **Lima e Passos (2014)** também defende que a Lei Complementar

nº 95 “representou um marco para a melhoria da qualidade e a padronização da técnica legislativa”

A Legística formal, conforme apresentado por **Morais (2007)**, visa garantir a correta aplicação da técnica legislativa. Para atingir seu objetivo, a Legística formal propõe um conjunto de diretrizes que “consistem em regras e recomendações aprovadas pelas autoridades públicas que se destinam a fixar standards metodológicos e critérios técnicos aptos a orientar o legislador na adequada redação, sistematização e simplificação das leis”.

Morais (2007) afirma ainda que “na feitura de uma lei, a sistematicidade implica uma ordenação do respectivo conteúdo normativo, pautada por exigências de coerência e certeza, de forma a que sejam prosseguidos os objetivos de:

- agilização da leitura e compreensão da lei, dentro de um estilo juridicamente adequado, como pressuposto de segurança jurídica;
- concentração da matéria jurídica em partes substancialmente homogêneas, evitando a dispersão, a repetição, a sobreponibilidade e a contrariedade entre preceitos, de modo a poder garantir-se a unicidade do ordenamento;
- preservação da racionalidade e da clareza da mensagem normativa de forma mais adequada para evitar desvios interpretativos desnecessários e assegurar uma aplicação da lei em coerência e conformidade com os fins de política pública que presidiram sua emissão”.

Deste modo, complementa **Morais (2007)**, “o objeto da Legística formal consiste no estudo dos métodos científicos e das técnicas informadoras do sistema de ação que habilitam o legislador a implantar uma adequada política pública de comunicação legislativa, nomeadamente através dos institutos da redação, da sistematização e da simplificação das normas legais”.

Morais (2007) assevera que “a comunicação legislativa tem por escopo a obtenção de um elevado nível de compreensão e identificação de normas, tal como é reclamado pelo princípio da segurança jurídica, pelo princípio constitucional do acesso ao Direito e pelo desiderato da qualidade normativa”.

Nesse sentido, **Morais (2007)** assegura que “as regras e diretrizes de sistematização e redação normativa destinam-se a assegurar que a mensagem legislativa se pautem por níveis aceitáveis de certeza e clareza, de forma a poderem ser entendidos, na sua essência, pelos respectivos destinatários”.

Para **Morais (2007)**, “uma boa sistematização interna e externa das leis e uma adequada política de consolidação e codificação permitem alcançar esse desiderato de identificação e acesso adequado, completo e ágil ao Direito vigente”.

Morais (2007) pondera as expectativas com tal disciplina declarando que “a tarefa da Legística formal não se traduz em alcançar, num calendário preestabelecido, o paraíso perdido da certeza jurídica, mas sim em criar as condições para que, gradualmente, essa certeza comece a fazer-se sentir na atividade do Estado e na vida das pessoas. Nesse sentido, poderá dizer-se, como os iluministas, que a utopia tem, não poucas vezes, uma função útil como fator impulsionante da história e do progresso”.

Ao discorrer sobre os “pressupostos de eficácia da comunicação normativa”, **Morais (2007)** apresenta que “a mensagem legislativa é uma comunicação oficial despersonalizada e feita à distância, quer do lado do emissor (que, na qualidade de órgão, atua ao abrigo de uma função jurídico-pública), quer no lado dos receptores (os quais, salvo caso de leis singulares, constituem uma pluralidade determinada ou difusa de destinatários e operadores)”.

Morais (2007) defende que é necessário que a mensagem transmitida reúna um conjunto de pressupostos para que a mesma alcance às “exigências de compreensão e ágil acesso à globalidade do Direito aplicável”.

Ao tratar os pressupostos de eficácia de comunicação legislativa, **Morais (2007)** destaca os que “foram recolhidos contemporaneamente por certa doutrina, em determinados paradigma dos clássicos do liberalismo, os quais enunciavam, como virtudes da escritura e ordenação sistemática da lei, a simplicidade, a generalidade, a estabilidade e a parcimónia”. Além desses, apresenta também “a clareza, a coerência, a concisão e a autenticidade”. Para finalizar, o autor cita também os seguintes: “a extensão dos enunciados, a sua precisão, a sua adequação, a sua força densificadora e a sua inteligibilidade”.

Morais (2007) sintetiza os requisitos para efeito de uma comunicação legislativa que sirva os objetivos centrais da Legística formal: “a clareza, a coerência, a precisão e a parcimonia”.

Ao tratar a clareza, **Morais (2007)** ensina que é atingida pela simplicidade da linguagem, existência de um pensamento legislativo claro no autor da norma, uso de vocábulos adequados às situações que são objetos de regulação, utilização homogênea de palavras-chave ou de fórmulas, limitação dentro do possível do uso de normas excepcionais, limitação do uso de conceitos indeterminados, autenticidade, congruência, e, neutralidade discursiva.

A coerência é relatada por **Morais (2007)** ao afirmar que “as soluções escolhidas para a disciplina de um problema material tem de guardar entre si uma relação de não

incompatibilidade lógica, pelo que todas as normas de um diploma devem articular-se num quadro coerente”.

Sobre a precisão, **Morais (2007)** leciona que “depende da utilização adequada, na redação da lei, dos conceitos desenvolvidos pela Ciência do Direito”.

Por último, **Morais (2007)** afirma que a parcimônia “implica uma otimização da economia do discurso jurídico, de forma a exprimir uma intenção legislativa pautada pela densidade normativa ideal”.

Alerta **Morais (2007)** que “embora à Legística formal caiba proporcionar que a comunicação se processe do modo mais adequado possivelmente para que a mensagem normativa seja compreendida e facilmente acedida pelos destinatários, convirá não esquecer que o sentido da mesma não deixa de poder ser condicionado ou modulado pela intervenção ex post de certos receptores, como a Administração Pública e os tribunais”.

Ao discorrer sobre a “relação entre a mensagem emitida e recebida”, **Morais (2007)** destaca que “quando a mensagem recebida se revela particularmente diversa da emitida, a primeira causa virtual a considerar será sempre a existência de defeitos ou insuficiências de redação e sistematização legais passíveis de turvar a clareza, a coerência, a precisão, a extensão devida e a ordenação do texto normativo”.

Ao tratar da interpretação da norma, **Morais (2007)** afirma que “a compreensão da mensagem legislativa é unívoca a partir do momento em que o legislador e o intérprete-aplicador a entendam do mesmo modo e falem idêntica linguagem jurídica”.

Para isso, destaca **Morais (2007)**, “o decisor legislativo possui diversos instrumentos que lhe permitem, não tanto impor-se à atividade interpretativa, mas antever e mitigar o potencial desvio entre o que comunica e o que é aplicado, e, sobretudo, precluído a emergência de interpretações não desejadas derivem, sobretudo, da discricionariedade jurisdicional”.

Desta forma, prossegue **Morais (2007)** afirmando que “os tribunais não detinham legitimidade para alterar o pensamento legislativo positivado, o legislador adotou a estratégia da previsão detalhada, de forma a forçar uma interpretação quase literal”.

Morais (2007) define Legística formal como “a disciplina que estuda a comunicação legislativa, com o objetivo de melhorar a compreensão e a identificação da normação legal vigente”. Essa comunicação implica, a título principal, a adoção de técnicas de redação e sistematização interna dos textos das normas legais, destinadas a assegurar a sua correção gramatical, clareza, certeza, precisão, parcimônia, coerência interna e facilitação interpretativa, e, a título complementar, a concretização de políticas públicas de simplificação ordenadora das leis. O autor complementa afirmando que “a disciplina se revela, simultaneamente, como uma técnica de gestão e de preparação

dos textos normativos e como um sistema de ação, composto por princípios, diretrizes e procedimentos que se projetam sobre a escritura e a ordenação das leis como instrumentos de comunicação”.

Morais (2007) detalha ainda que a escritura “corresponde à definição que alguns dão à Legística formal em sentido estrito, ou seja, o conjunto de princípios e critérios que regem o processo de redação das normas”. Contudo, explica o autor, “o sentido amplo de Legística formal envolve, também, a ordenação das leis, ou seja, as atividades de sistematização e simplificação das respectivas normas, as quais mostram ser indispensáveis para transmitir adequadamente os comandos jurídicos redigidos, aos seus destinatários”.

Apesar dos benefícios advindos da adoção de técnicas propostas pela Legística formal, há de se destacar que a materialização de seus princípios na Lei Complementar nº 95/1998 é, muitas das vezes ignorada, possivelmente em razão do disposto em seu art. 18 que garante que “eventual inexistência formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”. Ou seja, por melhor que tenham sido as intenções do legislador na edição da norma que objetiva melhoria do ordenamento jurídico, foi criado no próprio instrumento regulador uma armadilha que prejudica sua eficácia, ou como no dito popular, “para que a lei não pegue”.

3.1.2 Legística Material

Embora a Legística material fuja o escopo do presente estudo, considera-se importante alguns apontamentos iniciais que posicionam a Legística material como mecanismo focado no conteúdo da lei, e não na forma e estrutura técnica, como é o caso da Legística formal.

Delley (2004) faz um importante alerta ao declarar que “ante de redigir a lei, é preciso pensá-la”. Neste sentido é possível concluir que antes da Legística formal que cuidará das estruturas da redação legislativa, há de se aplicar “um procedimento metódico em etapas a fim de melhorar a eficácia da legislação”. Tal procedimento é o escopo de estudo da Legística Material.

Para atingir o objetivo de melhorar a eficácia da legislação, **Delley (2004)** propõe um método baseado em 5 etapas: definição do problema; determinação dos objetivos; estabelecimento de cenários alternativos; escolha de soluções; avaliação prospectiva; execução; avaliação retrospectiva. Em síntese o autor assevera que o que se busca com o método é responder pelo menos três questões:

- qual é o problema a resolver?

- quais são os objetivos a atingir?
- como alcançar esses objetivos?

Importante destacar que o Decreto nº 2.954/1999, revogado pelo decreto nº 4.176/2002, e, posteriormente pelo decreto 9.191/2017, introduziu no Brasil técnicas de avaliação legislativa por meio de um modelo de check-list (FERREIRA, 2017). A respeito dos dispositivos normativos que regulamentam a elaboração das novas leis, cabe frisar as palavras de Scalcon (2017)

Da sua leitura atenta, com segurança, que o Decreto nº 4.176 (BRASIL, 2002) introduziu, no ordenamento brasileiro, uma série de questões próprias da Legística formal e material. Nesse sentido, seus Anexos I e II apresentam um longo e analítico formulário, de preenchimento “obrigatório” para toda proposta de ato normativo, conforme determina o seu art. 37. Tal questionário nada mais é do que um sofisticado modelo de avaliação legislativa ex ante ou prospectiva. Com ele, pretende-se tanto identificar o problema concreto objeto da lei (diagnose), quanto as medidas eleitas (meio) supostamente capazes de solvê-lo (prognose) e, ainda, os objetivos almejados (fins).

O problema da qualidade da legislação, segundo os estudos de Rizek (2009), passa pela construção e adoção de metodologias dedicadas à:

- avaliação da necessidade de legislar (estudos prévios sobre a decisão legislativa);
- levantamento do contexto normativo (estudos sobre o “encaixe” da norma no sistema legal vigente, considerando, inclusive, o contexto normativo internacional);
- a avaliação prévia do impacto da norma (estudos sobre a aceitabilidade, proporcionalidade e de relação custo/benefício da lei);
- acompanhamento da efetividade e eficácia da norma (estudos que avaliam se a lei gerou os efeitos esperados e se realmente está sendo cumprida);
- preocupação com a acessibilidade da norma (estudos sobre a clareza do texto e se a lei foi compreendida e bem recepcionada pelos cidadãos comuns e pelo cotidiano empresarial)

Mesmo diante o alinhamento dos decretos com a melhor doutrina a respeito da qualidade legislativa há de ser observado a constatação de Scalcon (2017) que declara que “até o presente momento, ele tem sido solenemente ignorado na prática cotidiana, inclusive sob o argumento de que não haveria obrigatoriedade em seu preenchimento”. Na mesmo sentido, Rizek (2009) sustenta que

apesar dos caminhos já estarem apontados pela ciência da legislação, apesar de muitas das técnicas legislativas acima apontadas já estarem reguladas por normas infraconstitucionais por um lado e por princípios constitucionais de outro, os legisladores, de forma indevida, desprezam essas “soluções jurídicas”, com prejuízos, então deliberados, à qualidade da lei

Em seu texto, Morais (2007) aborda que “a qualidade substancial da legislação é, por excelência, um domínio metodológico da Legística material e respeita à aptidão da lei para atingir os objetivos operacionais a que se propôs, com a obtenção de

um benefício líquido ou de uma vantagem relevante qualitativamente justificada, uma aceitável gestão de risco e uma adequada execução e acatamento”.

Segundo **Morais (2007)**, a Legística material consiste no sistema de ação integrado por um conjunto de métodos e técnicas de gestão do conteúdo normativo e que se propõe assegurar que a concepção da lei observe requisitos de qualidade e de validade que lhe permitam preencher, adequadamente e com eficiência, os objetivos operacionais que presidiram à sua aprovação.

Para concluir esses apontamentos sobre Legística material que extrapolam o escopo do estudo, vale observar os ditos de um professor da Faculdade de Direito de Paris proferidos em 1837 sobre o Código Civil Francês e citado por **Delley e Flückiger (2007)**

a nova sociedade começa a experimentar algum desconforto e a não se sentir mais completamente à vontade nos limites impostos por nossos códigos... O Código (Civil), a princípio imagem fiel da sociedade modernizada, perde todos os dias um pouco dessa fiel semelhança

O exercício de trazer tal fala ao tempo presente conduzirá a uma reflexão de que a sociedade moderna e seu ordenamento jurídico padece dos mesmos problemas de outrora.

3.1.3 Legimática

A Legimática introduz ferramentas de tecnologia da informação para produção, manipulação, transformação e integração do texto legislativo. Nas palavras de **Rizek (2009)**, não se pode desprezar “a aplicação de novas tecnologias da informação e do aumento na velocidade da cooperação internacional de técnicas legislativas como fator propulsor da sedimentação da Ciência da Legislação”, neste sentido, a legimática surge como “a disciplina voltada a relacionar o uso da informática nos processos de organização legislativa”, mais que isso, **Soares, Barros e Faraj (2008)** demonstram que a informática pode ser usada para facilitar acesso à norma jurídica e para a redação dos diplomas normativos.

O termo Legimática, conforme ensinado por **Soares, Barros e Faraj (2008)** “foi proposto pelos juristas italianos Mercatali e Biagioli e provavelmente empregado pela primeira vez em um artigo científico assinado por Mercatali e chamado, a *Legimatica, Da una parola a una disciplina de 1993*”. As autoras destacam que a função da Legimática é “estabelecimento de padrões e procedimentos racionais que irão auxiliar o legislador durante o processo decisório no que respeita à redação, à faticidade e à eficácia do texto da lei”, já seu objetivo “reside em atribuir à produção normativa um fundamento racional, evitando a preponderância de elementos subjetivos ou empíricos, e igualmente conferir maior transparência ao processo legislativo, o que culmina na

confeção de textos mais coerentes, claros, comprometidos com fins amplamente justificados e eficazes”

Para alcançar os fins apresentados, **Morais (2007)** alega que “a Legimática ocupa-se da concepção e utilização de programas informáticos que, na base de critérios lógicos, linguísticos e pragmáticos, modela as linhas fundamentais do raciocínio e dos procedimentos relativos à redação e sistematização dos diplomas legais”.

Ainda sobre a Legimática, **Morais (2007)** observa que “as referidas aplicações informáticas incorporam as diretrizes de Legística formal” e “organizam-nas num programa inteligente colocado à disposição dos redatores das leis que, assim, passam a dispor de um instrumento auxiliar que assinala erros de redação e de sistematização”.

Destaca-se como exemplo desta aplicação o *LexEdit*¹ que é um software para edição de textos legislativos desenvolvido pelo Senado Federal. Alinhado com os princípios da Legística formal, o objetivo da *LexEdit* é “oferecer um melhor suporte de informática ao processo de autoria de textos legislativos no Senado Federal”². De acordo com o manual do sistema,

Atualmente, o LexEdit suporta três tipos de documentos legislativos, requerimentos, recursos e emendas. Planeja-se para os próximos anos a migração do módulo de emendas para a plataforma Web e o suporte à elaboração de proposições legislativas (projetos de lei, PEC, emendas substitutivas), normas jurídicas, relatórios e pareceres

Destaca-se ainda com base no manual que com o *LexEdit* busca-se oferecer

um editor de textos que conheça as especificidades de cada tipo de texto legislativo, podendo oferecer uma interface especializada para cada tipo de documento, auxiliando o autor, não só na edição dos textos, mas também no conteúdo e na observância da correta técnica legislativa

Desta forma, “o LexEdit aperfeiçoa a elaboração dos textos em conformidade com a Constituição Federal, Regimento Interno do Senado Federal e com a norma geral de técnica legislativa – Lei Complementar 95 de 1998”.

Ademais, além do suporte à redação legislativa, “o LexEdit armazena em seus documentos informações em formato legível por máquina, tornando-os passíveis de processamento por outros sistemas informatizados do processo legislativo”, como é o caso do projeto *LexML*³.

O *LexML*, inaugurado em 30 de junho de 2009, é apresentado por **Martim, Lima e Araujo (2019)** como um “portal administrado pelo Senado Federal especializado em informação jurídica e legislativa que pretende reunir leis, decretos, acórdãos, súmulas,

¹ <https://legis.senado.gov.br/lexeditweb/>

² https://legis.senado.gov.br/lexeditweb/assets/doc/TreinamentoLexEdit_2017_Apostila_v1.pdf

³ <https://www.lexml.gov.br/>

projetos de leis entre outros documentos das esferas federal, estadual e municipal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todo o Brasil”. O manual do portal esclarece que o *LexML* “disponibiliza ainda doutrina correlacionada com a legislação, por meio do acesso ao registro de livros jurídicos disponíveis na Rede RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas)”. Destaca-se que o *LexML* cumpre sua missão pois há a definição de um esquema para validar, de forma automática por meio de recursos computacionais, a estrutura da articulação de dispositivos, de acordo com as regras da Lei Complementar nº 95/1998.

3.2 Legística e democracia

Do ponto de vista democrático e considerando a relação entre representantes e representados, **Rosset (2008)** considera que “uma das funções da Legística é fazer com que a lei, enquanto mecanismo de regulação das relações políticas, econômicas e sociais, seja a mais próxima e compreensível às pessoas comuns”, pois, para ela, “uma lei mais simples e eficaz pode diminuir a distância entre os cidadãos e o mundo do direito e da política”. No mesmo sentido, **Rizek (2009)** assevera que “a racionalização da legislação é também uma forma de aprimoramento da democracia”. Dessa forma, **Rosset (2008)** acredita que “a aplicação dos métodos da Legística pode conduzir a um duplo benefício: por um lado, os cidadãos se beneficiam de leis de qualidade; por outro, os legisladores ao produzirem boas leis ficam mais próximos dos cidadãos e são por eles mais bem avaliados”.

Rosset (2008) assevera que “uma democracia só se viabiliza se for constitucional”. Para isso, considera que “a compreensão das leis pela população torna-se um fator essencial e necessário, para que a mesma possa exercer os seus deveres, direitos e garantias”. Desta forma, “o papel da Legística como metodologia e técnica de legislação apresenta-se como um instrumento fundamental para que a Constituição seja efetivada em seus princípios, para que os direitos e garantias fundamentais sejam concretizados”. Com isso, a autora considera que “a racionalização legislativa, se justa, surge como uma forma inequívoca de equilíbrio político no favorecimento das múltiplas demandas sociais”. Por isso, “o fator educativo da Legística não pode passar despercebido em uma sociedade formada por cidadãos livres e autônomos, capazes de decidir, no contexto da disputabilidade constitucional, aquilo que é o melhor para si.” (**ROSSET, 2008**)

Ao analisar a legística sobre a ótica do trabalho do legislador, **Rosset (2008)** ensina que “a eleição confere legitimidade ao legislador para atuar em nome da sociedade e fazer as leis que irão reger a vida dos cidadãos e a atuação do Estado”, ou seja, “os agentes responsáveis pela formulação das peças legislativas são investidos

de um poder e de uma legitimidade inquestionáveis, ambos intrínsecos ao próprio processo, e assim deve ser”, entretanto, “a Legística oferece ao legislador uma série de técnicas e ferramentas para que o mesmo possa criar leis necessárias e mais adequadas aos fins a que se destinam.”

Por outro lado, Para **Dias e Silva (2017)**, contrapõe essa visão sustentando que “a incredibilidade do Estado perante a sociedade, que não mais associa as normas produzidas à sua vontade e ao seu anseio de justiça, evidencia a falta de legitimidade dos Poderes constituídos e a tendência da comunidade em não aderir às regras impostas”.

3.3 Contribuições para melhoria do ordenamento jurídico

Pode-se destacar em síntese que a Legística contribui sobremaneira para a qualidade do ordenamento jurídico ao propor não só critérios técnicos para redação legislativa, como também, avaliação profunda sobre a necessidade ou não de legislar, e, uma vez a lei elaborada, sugere procedimentos para avaliação de sua eficácia no mundo jurídico.

A respeito dos atributos da lei, **Rosset (2008)** ensina que sua qualidade “é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes: a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma na solução de conflitos.”

Ao analisar os elementos distintivos entre as normas de legística e as normas jurídicas, **Morais (2007)** afirma que as regras de legística não assumem natureza jurídica. O autor declara que “tendo nascido a partir do desenvolvimento de uma ciência social aplicada, destinada a melhorar a qualidade das leis, as diretrizes de Legística assumem-se como critérios metódicos e regras técnicas auxiliares do Direito e não, necessariamente, como normas de Direito”.

Morais (2007) analisa também os “elementos de aproximação entre regras de legística e normas jurídicas”, pois, apenas das diferenças existentes o autor assegura que há também “diversos elos de ligação entre as duas realidades normativas”. O primeiro elo de ligação destacado é que “as diretrizes e procedimentos de Legística serem revelados mediante atos jurídicos públicos, tais como, circulares internas, regulamentos administrativos com eficácia externa, acordos administrativos, regimentos parlamentares, resoluções, políticas, leis e até normas constitucionais”. Para o autor, o segundo elemento de aproximação “decorre da circunstância de o propósito funcional da legística assentar em fundamentos de ordem jurídica”. O terceiro fator está relacionado à “circularidade entre normas de Legística e normas jurídicas”. O quarto e

último fator de aproximação entre as regras de Legística e norma jurídica, para o autor, encontra-se na “gradual captura de certos critérios de Legística pelo Direito”.

Para **Marco (2013)**, “a Legística quer efetivar a matéria legal, fazendo-a formalmente inteligente, isto é acessível à leitura, descartando dela a tradição interpretativa restrita a alguns poucos técnicos iluminados”.

Morais (2007) pontua que “o princípio da segurança jurídica marca os objetivos centrais da legística formal, cujos critérios metódicos intentam assegurar clareza, coerência interna e sistematicidade na redação dos atos legislativos, bem como de cognoscibilidade do Direito produzido”.

Ao concluir a conceituação de Legística, **Morais (2007)** acentua que “vive-se um momento instável em que as regras de legística parecem transitar, na Europa Continental, de um universo de aplicação voluntária e de autocontrole do legislador, para um limbo de soft law composta por normas políticas, normas legais de conteúdo predominantemente programático e normas administrativas”.

Continuando sobre os benefícios advindos com a adoção de técnicas de Legística, merece citação o observado por **Dias e Silva (2017)** quando afirmou que “a melhoria da qualidade redacional da legislação tem o condão de dirimir ambiguidades e incertezas, incluindo o cidadão na esfera normativa, aproximando-o do entendimento das leis e, conseqüentemente, do Estado.”

“Para a racionalização da normatividade jurídica é necessária a inflexão do processo de sua elaboração, primando pela qualidade, enfatizando seu conteúdo acima da forma, aliando técnica, conhecimento e modernização. Para tanto, a Legística apresenta-se como aliada na melhoria das condições de produção da norma”.

No limite, a Legística e sua metodologia contribui para a simplificação do direito que nos termos de **Dias e Silva (2017)** “confere segurança jurídica através da acessibilidade e inteligibilidade, tendo os cidadãos intimidade maior com os textos normativos, deles serão erigidos menos questionamentos e abstenções”. Para explicar o que objetivamente significa simplificar, **Morais (2007)** faz uma análise sobre as diferentes acepções do vocábulo simplificação e sintetiza que “a noção empírica de simplificação prende-se com a necessidade de ordenar e reduzir a uno aquilo que é complexo e múltiplo”, e, com isso, “eliminar complexidades, obscuridades e contradições” (**DIAS; SILVA, 2017**).

3.4 Consolidação de normas jurídicas

A consolidação das normas jurídicas, prevista na parte final do parágrafo único do art. 59 da CF/1988 e regulamentada pela Lei Complementar nº 95/1998, foi profun-

damente estudado por Rizek (2009) e Lima (2019).

De plano, observa Lima (2019) que a redação original dos incisos do *caput* do art. 14 da Lei Complementar nº 95/1998 previa prazos para a consolidação da legislação federal a partir de seu início de vigência, entretanto, alega o autor, todos os prazos foram descumpridos. Desta forma Lima (2019) afirma que as considerações de Rizek (2009) a respeito da inadimplência estatal e a situação as consolidações das leis continuam válidas:

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

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

Ademais, Lima (2019) apresenta os dispositivos da lei reguladora da consolidação de normas jurídicas que não estão sendo cumpridos:

O art. 13 institui a “Consolidação da Legislação Federal”, composta de consolidações e codificações, que nunca foi realizada;

o art. 14 atribui ao Poder Executivo ou ao Poder Legislativo a obrigação de propor projetos de lei de consolidação;

o art. 15 declara a competência da Mesa do Congresso Nacional para promover a atualização da Consolidação da Legislação Federal na primeira sessão legislativa de cada legislatura (impossível realizar essa determinação, pois a “Consolidação da Legislação Federal” nunca existiu);

o art. 16 determina aos órgãos diretamente subordinados à Presidência da República e aos Ministérios a obrigação de consolidação de decretos e demais atos normativos inferiores, reunindo-os em coletâneas; e, por fim,

o art. 17 determina o prazo de 180 dias do início do primeiro ano de mandato presidencial para o Poder Executivo promover a atualização das coletâneas referenciadas no art. 16, que também não existem.

Diante deste cenário, o estudo de Lima (2019) “oferece uma heurística, estruturada em três níveis, para a consolidação de normas jurídicas regulatórias baseada no neoinstitucionalismo”. O autor aplica sua metodologia a “mais de 22.000 portarias do

Gabinete do Ministro (GM) do Ministério da Saúde (MS), publicadas entre os anos de 1990 e 2017” das quais foram extraídas aproximadamente 750 normas de caráter geral e que foram organizadas em 6 portarias de consolidação, são elas:

- Portaria de Consolidação nº 1 - Direitos, deveres, organização e funcionamento do SUS
- Portaria de Consolidação nº 2 - Políticas Nacionais do SUS
- Portaria de Consolidação nº 3 - Redes do SUS
- Portaria de Consolidação nº 4 - Sistemas e Subsistemas do SUS
- Portaria de Consolidação nº 5 - Programas, Ações e Serviços de Saúde do SUS
- Portaria de Consolidação nº 6 - Financiamento e Transferência de Recursos para as Ações e Serviços de Saúde do SUS

A relevância da contribuição pode ser notada quando **Lima (2019)** explica que é

Importante ressaltar que, entre os gestores de Saúde, destinatários primários dessas normas em outras esferas de governo, estão 27 secretários estaduais, um secretário distrital e ainda 5.570 secretários municipais. Até então, para conhecer as normas de regulação do SUS, esses gestores públicos teriam que analisar as dezenas de milhares de normas publicadas em um período de vinte e sete anos de Diário Oficial da União, para, a partir daí, selecionar as normas gerais que regulamentam o SUS

Sem dúvida que a consolidação proposta trará ganhos aos gestores de Saúde, e, principalmente para a população beneficiária do serviço público.

3.5 Constitucionalização da Legística?

Morais (2007) faz uma importante indagação: “que posição adotar a propósito das tendências registradas no sentido da constitucionalização das regras de Legística?”. Para o autor, existem, pelo menos, quatro razões para defender que a “constitucionalização de regras e procedimentos de Legística é, de um modo geral, indesejável, devendo constituir uma solução de último recurso e, nesse caso, circunscrita apenas a alguns domínios muito precisos”.

Segundo o autor, “a primeira razão centra-se na incompatibilidade da rigidez constitucional com a volubilidade e as mutações permanentes das políticas públicas em matéria de legística”. O segundo fator está relacionado ao fato de que “existem domínios da Legística cuja constitucionalização ou até a presença em legislação reforçada constituiria um maior fator de insegurança do Direito do que a própria falta de segurança que a mesma ciência pretenderia reduzir ou obstar”. O terceiro fator está relacionada ao fato de que “a incorporação constitucional de regras e procedimentos de legística reforçaria aquilo que, no tempo presente, já constitui um magnicídio do legislador estadual, através de uma multiplicação supra e infra-estrutural de vínculos à sua liberdade conformadora”. Por último argumenta **Morais (2007)** que “poder-se-á

argumentar que é crescente a intenção da Justiça Constitucional invalidar condutas contrárias a regras de Legística que violem a segurança jurídica”.

Cabe lembrar que no Brasil, em linha com a proposta de **Morais (2007)**, está previsto no art. 59, parágrafo único da CF/198 que a Lei Complementar disporá sobre elaboração, redação, alteração e consolidação das leis, e que o dispositivo constitucional foi regulamentado pela Lei Complementar nº 95/1998. Embora tal previsão constitucional há de ser destacado que o art. 18 da Lei Complementar regulamentadora flexibiliza sua obrigatoriedade.

4 Contraponto à Legística

Importante destacar que há divergência sobre a efetividade da legística viabilizar a criação de leis melhores tendo em vista que diferente da argumentação trazida até aqui, **Guimarães e Braga (2012)** defende que a legística não pode ser considerada uma ciência e que a pura e simples aplicação de métodos não têm o condão, por si só, de melhorar a qualidade das leis.

Nesse sentido, **Guimarães e Braga (2012)** desconstrói a ideia de que a legística seria uma ciência a partir de critérios para avaliação de conceitos em ciências sociais. O autor defende que “é ilusão pensar que a observância correta de uma técnica adequada é garantia suficiente de uma suposta correção substantiva das leis”. Além disso, explica que quando “submetidas a um teste de estresse, as descrições conceituais de legística revelam-se inadequadas como marcos fundadores, seja de uma nova ciência, seja de um novo campo de estudos”. O autor alerta ainda que “a Legística, com sua pretensão científica, acaba por avançar inadvertidamente sobre o terreno sagrado da Política, a liberdade”

Para desconstruir a ideia de que legística é uma ciência, **Guimarães e Braga (2012)** apresentam “um levantamento das diversas descrições existentes na literatura para o conceito legística” com o objetivo de “verificação do grau de significância das descrições conceituais encontradas”, ou seja, para identificar se “são ou não significativos”. Pois, os autores consideram que embora haja uma série de estudos “sobre a qualidade do processo de produção da norma”, ainda não “há consenso sobre o próprio conceito de legística”.

Ao realizar um inventário semântico sobre os conceitos existentes de legística, os **Guimarães e Braga (2012)** apresentam as seguintes definições:

- “Legística é o interesse científico pela legislação, com ênfase nos impactos das leis na sociedade, expandindo-se a perspectiva jurídica do tema para incorporar outras áreas, como a ciência política, a ciência administrativa, a economia, a lingüística, a psicologia, entre outras” (MADER, 2009);
- “a legística é uma ‘ciência’ (ciência aplicada) da legislação, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas” (CHEVALIER, 1995);
- “área do conhecimento que estuda e se ocupa de como fazer normas, envolvendo sua concepção e redação, de forma metódica e sistemática, consubstanciada num conjunto de regras que visam contribuir com a adequada elaboração e o

aprimoramento da qualidade de atos normativos. De forma simples, a legística pode ser conceituada como ‘a arte de bem fazer normas’ (SOUZA, 2009);

- “legística como ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redação dos atos normativos” (CRISTAS, 2006);
- “A Legística se ocupa do processo de elaboração das leis, com o objetivo de produzir normas de melhor qualidade, mais eficazes e menos onerosas, o que resulta em maior confiança na legislação e nos legisladores. De natureza interdisciplinar, a Legística vale-se de saberes e métodos desenvolvidos por disciplinas como o direito, a sociologia, a ciência política, a economia, a informática, a comunicação e a linguística, os quais são colocados, de forma articulada e com as acomodações necessárias, a serviço da elaboração da norma jurídica” (LEGÍSTICA, 2009);
- “uma ciência interdisciplinar que tem um objeto claro – o estudo de todo o circuito da produção das normas – e para a qual convergem vários métodos e diferentes conhecimentos científicos. Trata-se de uma ‘ciência normativa’, mas também de uma ‘ciência de ação’, que nos permite analisar o comportamento dos órgãos legiferantes e as características dos fatos legislativos e identificar instrumentos úteis para a prática legislativa” (ALMEIDA, 2009);
- “Legística ou ciência da legislação é a área de conhecimento que se ocupa do planejamento, da concepção, da elaboração e da avaliação das leis, de forma metódica e sistemática, valendo-se de premissas técnico-científicas como coadjuvantes da decisão política de escolha da oportunidade de legislar e das soluções regulativas; da função redacional destinada à apropriação dos comandos definidos; e das ações de controle dos impactos ou da efetividade da lei” (PIRES, 2009).

Além desses conceitos apresentados em referência a outros autores, **Guimarães e Braga (2012)** sintetizam o conceito de legística adotado como o “conjunto de ações realizadas pelos órgãos do poder legislativo com o objetivo de proceder à elaboração das leis, sejam elas constitucionais, complementares e ordinárias, bem como as resoluções e decretos legislativos”.

Após apresentação dos conceitos, os autores observam que a “legística permanece como um termo polissêmico, não havendo consenso sobre qual seria sua abrangência, embora o objeto central de estudos esteja claro: a lei”. Com isso, partem para um “teste de estresse conceitual” utilizando “os critérios e categorias propostas por” John Gerring em sua obra *Social Science Methodology: a criterial framework*. Esses critérios e categorias são: coerência; operacionalização; validade; utilidade de campo; ressonância; abrangência contextual; parcimônia; e, utilidade analítica/empírica.

Conclui os autores após o referido “teste de estresse do conceito” que “é ilusão pensar que a observância correta de uma técnica adequada é garantia suficiente de uma suposta correção substantiva das leis.”. Sustenta ainda que “submetidas a um teste de estresse, as descrições conceituais de legística revelam- -se inadequadas como marcos fundadores, seja de uma nova ciência, seja de um novo campo de estudos.”. Ao final adverte que “parece que a Legística, com sua pretensão científica, acaba por avançar inadvertidamente sobre o terreno sagrado da Política, a liberdade”

5 Conclusão

Os objetivos iniciais do presente estudo foram alcançados a medida que trouxe um panorama da lei como instrumento de regulação das relações privadas e como mecanismo de proteção contra eventuais abusos de poder do Estado, abordou o fenômeno da proliferação legislativa e analisou as contribuições da Legística para a melhoria da qualidade do ordenamento jurídico. Por fim, deixou-se para a conclusão, delineadas nas próximas linhas, a sugestão às Universidades Brasileiras, notadamente aos cursos de Direito, a introdução do estudo da Legística.

O Estado Democrático de Direito trouxe consigo um apego à lei pois ela passou a viabilizar diversas garantias, direitos e proteções antes inexistentes. Entretanto, o apego a lei, com o passar do tempo, produz consequências em razão da velocidade de edição de novas leis que visam a regulação das novas configurações sociais. Esta velocidade, muitas das vezes, não permite que o legislador tenha o zelo necessário para introduzir no ordenamento jurídico boas leis que atendam os anseios da sociedade.

Neste cenário, os Legisladores, preocupados em resolver novos problemas sociais, editam normas em um volume assustador sem a devida preocupação de integração das novas normas com o ordenamento jurídico. Este fenômeno de criação acelerada de leis é estudada por diversos pesquisadores que apontam um efeito ruim ao ordenamento jurídico que fica inchado, inflado e com normas sem coerência com o ordenamento como um todo.

Além da quantidade de leis produzidas que ocasiona um empilhamento de dispositivos normativos, há de ser observado a qualidade do texto redigido. O texto da norma deve ser acessível, claro, conciso, objetivo e sem ambiguidades para que o cidadão comum possa exercer com liberdade seus direitos e compreender quais são seus deveres. Entretanto, diante da necessidade de dar respostas cada vez mais rápidas, como apontado em diversos estudos, a qualidade é deixada de lado.

Os problemas decorrentes da quantidade e qualidade da lei criou um fenômeno nomeado por muitos autores como a crise da lei. Na tentativa de resolver a crise da proliferação legislativa de má qualidade surge a disciplina da Legística que estabelece critérios técnicos e científicos para legislar melhor. A Legística, em seu aspecto formal, se ocupa da técnica da redação da lei. Já em sua vertente material se atua no nível do conteúdo da norma, da ponderação do problema a ser resolvido, na análise de alternativas para sua solução, na avaliação *ex ante* e *ex post* e etc.

No Brasil os princípios e diretrizes da Legística foram previstos pela primeira vez na Constituição Federal de 1988 que estabeleceu em seu art. 59, parágrafo único que

“Lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”. Passados dez anos da edição da Constituição, A Lei Complementar nº 95/1998 regulamentou o estabelecido no parágrafo citado. Em 2001 a regulamentação foi revisada por meio da Lei Complementar nº 101/20001. Ainda no movimento brasileiro de introduzir racionalidade à redação das leis foi editado o Decreto nº 2.954/1999 que foi revogado pelo Decreto nº 4.176/2002, que por sua vez foi revogado pelo Decreto nº 9.191/2017.

Embora tenha sido nobre o movimento de racionalização legislativa por meio das normas citadas no parágrafo anterior, é imperioso destacar que as mesmas trazem mecanismos que escusam o legislador de segui-las enfraquecendo assim o movimento pela melhoria da qualidade do ordenamento jurídico. No caso da Lei Complementar nº 95/1998 prevê no art. 18 que “eventual inexatidão formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento”. Ou seja, o legislador perdeu uma grande oportunidade de vincular a produção do direito novo à boa técnica de redação legislativa estabelecida. Outro ponto que chama atenção é que os mecanismos de consolidação previstos na Lei nunca foram aplicados. Da mesma forma, o anexo do Decreto nº 9.191/2017, assim como de seus antecessores, que prevê elementos de Legística Material são solenemente ignorados no processo de produção normativa.

Contribui para o cenário de confusão legislativa o pouco conhecimento sobre Legística que está restrito à poucas Casas Legislativas. Destacam-se nesse cenário os trabalhos sobre o tema do Senado Federal, Câmara dos Deputados e as Assembleias Legislativas de Minas Gerais e São Paulo.

O avanço tecnológico tem permitido o desenvolvimento de ferramentas de tecnologia que contribuem para aderência dos textos legais à correta técnica. O campo de estudo que se ocupa da aplicação da informática à Legística é a Legimática. Acredita-se que o investimento e desenvolvimento de novas ferramentas computacionais podem contribuir para uma efetiva racionalização do ordenamento jurídico. Neste aspecto há importante contribuição do Senado Federal por meio dos softwares *LexEdit* e *LexML*.

Há de ser observado ainda que os estudantes dos cursos brasileiros de Direito, em essência, dedicam cinco anos de estudos sobre a aplicação da norma jurídica ao caso concreto, ou seja, quase nada se estuda sobre processos, métodos e técnicas daquilo que será objeto e ferramenta de trabalho do futuro jurista. Com isso, considerando que muitos operadores do Direito ao longo de suas carreiras vão atuar de alguma forma junto ao Legislativo, considera-se extremamente relevante a introdução da disciplina da Legística nos cursos de graduação.

Reforça o argumento para que graduandos estudem as técnicas, métodos e princípios propostas pela Legística quando observa-se, por exemplo, que o UniCeub

permite a submissão de um projeto de lei como trabalho de conclusão de curso como forma de atender requisito para obtenção do grau de Bacharel em Direito. Ora, como escrever um projeto de Lei sem conhecer a disciplina da Legística e sua materialização no Direito brasileiro realizada por meio da Lei Complementar nº 95/1998 e o Decreto nº 9.191/1998? Parece que o discente que se aventurar a elaborar um projeto de lei ignorará o estabelecido nestes dispositivos ou terá que mergulhar nos estudos para sua compreensão.

Por todo o exposto, conclui-se o presente trabalho reforçando a importância da lei como instrumento de pacificação social e regulação das relações privadas. Em virtude de sua importância algo precisa ser feito para conter a crescente proliferação legislativa que causa diversos problemas à sociedade. Para conter os problemas causados pelo inchaço legal e ausência de qualidade do texto normativo, deve-se investir na concretização das diretrizes da Legística existentes por meio do desenvolvimento de novas tecnologias aplicadas ao processo legislativo, como também, na educação sobre Legística aos operadores do Direito que podem contribuir sobremaneira para a simplificação do ordenamento jurídico.

Referências

- ABURACHID, F. J. G. *Função Normativa do Executivo e seus Limites: A Legística aplicada ao Direito Ambiental*. 218 p. Tese (Doutorado) — Universidade Federal de Minas Gerais. Faculdade de Direito, 2012. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/handle/1843/BUOS-8Y9NX8/dissertacao___frederico_aburachid.pdf?sequence=1>.
- ALMEIDA, M. T. D. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. In: *Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento*. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa de Minas Gerais, 2009. p. 224. Disponível em: <https://sociologiajuridica.files.wordpress.com/2011/10/leitura-complementar-04-fev_marta_tavares.pdf>.
- AMARAL, G. L. D.; OLENIKE, J. E.; AMARAL, L. M. F. D. *Quantidade de normas editadas no Brasil: 25 anos da Constituição Federal de 1988*. Curitiba, 2013. Disponível em: <<https://ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/1266/NormasEditadas25AnosDaCFIBPT.pdf>>.
- Aristóteles. *Ética a Nicômaco*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.
- ASSUNÇÃO, L. O.; PIRES, S. M. P. Os Benefícios da Legística para o Emaranhado Brasileiro de Normas Ambientais. In: *II Congresso Brasileiro de Processo Coletivo e Cidadania*. Ribeirão Preto: Universidade de Ribeirão Preto, 2014. p. 161–168. Disponível em: <<http://revistas.unaerp.br/cbpcc/article/download/348/447/>>.
- BRASIL. *Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro*. Brasília: [s.n.], 1942. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm>.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.
- BRASIL. *Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998*. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/cCIVIL_03/LEIS/LCP/Lcp95.htm>.
- CARVALHO, K. G. *Técnica legislativa*. 3. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.
- DELLEY, J.-D. Pensar a lei: introdução a um procedimento metódico. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v. 7, n. 12, p. 101–143, 1 2004.
- DELLEY, J.-D.; FLÜCKIGER, A. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 9, n. 14, p. 35–58, 2007. Disponível em: <<https://archive-ouverte.unige.ch/unige:42288/ATTACHMENT01>>.
- DIAS, M. T. F.; SILVA, S. S. A crise da lei no Estado Democrático de Direito e o papel da legística no restabelecimento da racionalidade jurídica. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito*, v. 3, n. 2, 2017. Disponível em: <<http://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/2400>>.

FERREIRA, H. R. Legística e processo legislativo: análise do impacto legislativo das “dez medidas contra a corrupção”. 153 f. *Monografia (Graduação) - Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais, Centro Universitário de Brasília, Brasília*, 2017. Disponível em: <<http://repositorio.uniceub.br/handle/235/11818>>.

GUIMARÃES, A. S.; BRAGA, R. d. J. Legística: Inventário semântico e teste de estresse do conceito. *Revista de Informação Legislativa*, v. 48, n. 191, p. 81–97, 2012. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/242910/000926852.pdf>>.

LAURENTIIS, L. d.; DIAS, R. A qualidade legislativa no direito brasileiro: teoria, vícios e análise do caso do RDC. *Revista de informação legislativa: RIL*, v. 52, n. 208, p. 167–187, 2015. Disponível em: <http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p167>.

LIMA, J. A. d. O. *Consolidação de Normas Jurídicas: encontro entre Direito, Ciência da Informação, Filosofia da Linguagem e Lógica, a convite do neoinstitucionalismo*. 193 p. Tese (Doutorado) — Faculdade de Direito. Universidade de Brasília – UnB, 2019. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/555385>>.

LIMA, J. A. D. O.; PASSOS, E. Análise das emendas constitucionais sob a perspectiva da Legística Formal. *Revista de Informação Legislativa, Coordenação de Edições Técnicas do Senado Federal*, v. 51, n. 201, p. 215–243, 2014. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/502959>>.

MACHADO, L. *Noções Elementares da Legística*. [S.l.], 2015.

MARCO, D. S. d. *Legística: sua contribuição para a formulação de políticas públicas na democracia contemporânea*. 100 p. Tese (Doutorado) — Universidade de São Paulo, 2013. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01092016-154257/en.php>>.

MARTIM, H. d.; LIMA, J. A. d. O.; ARAUJO, L. C. Base de Normas Jurídicas Brasileiras: uma iniciativa de Open Government Data. *Perspectivas em Ciência da Informação*, FapUNIFESP (SciELO), v. 23, n. 4, p. 133–149, 3 2019. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/pci/v23n4/1413-9936-pci-23-04-00133.pdf>>.

MARTINS, D. H. R. Fatores que contribuem para a proliferação legislativa no ordenamento jurídico brasileiro. *Monografia - (Especialização). Programa de Pós-Graduação do Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados/CEFOP, Brasília*, 2013. Disponível em: <http://bd.camara.leg.br/bd/bitstream/handle/bdcamara/15824/fatores_contribuem_martins.pdf?sequence=1>.

MONTESQUIEU, C. L. d. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1973.

MORAIS, C. B. D. *Manual de Legística: Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor*. [S.l.]: Verbo, 2007.

RIZEK, R. N. *O processo de Consolidação e Organização Legislativo*. 355 p. Tese (Doutorado) — Faculdade de Direito da USP, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-26052010-160859/publico/Rubens_Naman_Rizek_Junior_Tese.pdf>.

ROSSET, P. Breve reflexão sobre a legística, seus aspectos políticos e consolidação de leis. *Revista do Instituto dos Advogados de São Paulo - IASP*, São Paulo, 1 2008. Disponível em: <<https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica.pdf>>.

SCALCON, R. L. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. *Revista de Informação Legislativa : RIL*, p. 113–130, 4 2017. Disponível em: <p://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113>.

SOARES, F. d. M. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, v. 9, n. 14, p. 7–34, 2007. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/viewFile/31/29>>.

SOARES, F. d. M. Notas introdutórias sobre elaboração legislativa: raízes e boas práticas entre Brasil e Canada. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais*, Revista da Faculdade de Direito da UFMG, v. 2013, 8 2013.

SOARES, F. de M.; BARROS, L. M.; FARAJ, N. de A. Legimática: A Tecnologia Da Informação Aplicada A Qualidade Da Produção Legislativa. *Rev. Fac. Direito UFMG*, Belo Horizonte, v. 53, p. 45–78, 7 2008. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/index.asp?grupo=servicos&diret>>.

ZIEGLER, J. A.; KLASMMANN, G. G. *Legística: Uma nova abordagem acerca da produção legislativa*. [S.l.], 2016.