



Tatiana Marazzi: Antes de legislar, é preciso conhecer bem o problema

Uma das questões que tem preocupado os juristas é o excesso e a falta de qualidade das leis. A confusão legislativa torna difícil ao operador do Direito saber, em muitos casos, qual a lei aplicada a qual situação. Além disso, a quantidade de leis que são invalidadas não é um dado a ser ignorado. Ou seja, a crise da lei é um fato.

Essa crise preocupa na medida em que leva à crise da própria democracia^[1], como se extrai das palavras de Manoel Gonçalves Ferreira Filho:

“Não foge este estudo sobre a elaboração da lei nas democracias constitucionais pluralistas ao quadro acima indicado. Motivou-o a denúncia de uma crise, a crise da lei, abertamente diagnosticada pelos juristas, a qual redundava numa crise da própria democracia.”^[2]

Várias são as soluções propostas para resolver a crise da lei, que se referem, basicamente, a modos de acelerar o seu trâmite, e com isso atender às demandas sociais, cada vez mais exigentes e imediatas, e a adoção de medidas que visam melhorar a qualidade legislativa.

Esse é o ramo da legística, assunto que será brevemente tratado após uma rápida introdução a respeito da crise legislativa e de suas causas.

Crise da lei

A quantidade de leis que os cidadãos comuns e os operadores do Direito têm que lidar diariamente é enorme. Por óbvio que esse excesso de normas acaba se tornando um obstáculo à sua efetividade.

“(…) Sistemas jurídicos em todo o mundo, especialmente após o final da Segunda Guerra, têm manifestado esse problema. Isso ocorre pelo fato de, nas décadas mais recentes, a demanda por soluções estatais para os mais diversos problemas ter sido frequentemente atendida por meio de intervenções legislativas, em detrimento da utilização de outras formas para solução das dificuldades.”^[3]

Fato é que o excesso de leis dá causa à complexidade legislativa. Para se regular algumas situações, muitas vezes, é utilizada mais por mais de uma norma, que não raro, altera ou revoga, expressa ou tacitamente, as anteriores. Claro que isso gera muitas dificuldades para a identificação de que diplomas se aplicam a uma dada situação num determinado momento.^[4]

E por que isso ocorre? O professor Manoel Gonçalves identifica falhas no atual processo legislativo, que *“(…) não permite a elaboração nem de leis aptas a espelhar a Justiça, nem de leis hábeis para servir à realização de uma política para atender às necessidades do governo, nos Estados contemporâneos.”*^[5]

Assim, o fato de uma lei ser aprovada de acordo com as normas referentes ao trâmite e votação dos projetos não é suficiente para que a lei tenha valor na prática e atenda ao princípio da legalidade.

“(…) de algum tempo pra cá, mais cedo nalguns Estados, mais tardiamente noutros, ganhou atenção o fato de que a qualidade dos projetos condicionava — como é óbvio, mas não era apercebido — a qualidade das leis e, em consequência, a sua eficácia e sua efetividade. É a tardia percepção de que, se leis há que não “pegam”, ou seja, não ganham efetividade, ou não produzem seus efeitos almejados, às



vezes, pelo contrário possuem efeitos perversos, isto deriva de sua própria estrutura normativa. Por isso, tornou-se consciência da importância da preparação dos projetos e, também, embora com menos frequência, a aferição de seus resultados, a fim de ser levada a cabo a sua correção ou aprimoramento.” [6]

A crise da lei vem acompanhada da crise do Legislativo, que se encontra em fase de decadência. Uma das razões seria a forma de trabalho dos parlamentos, que trabalha em um ritmo não mais aceito pela sociedade, que requer respostas rápidas, e não longas e intermináveis discussões.[7]

A problemática da morosidade dos mecanismos de confecção da lei, compostos de uma série de etapas e atos indispensáveis referentes a instauração, desenvolvimento e finalização, pode ser solucionado, ou minimizado por mudanças no processo legislativo. Para resolver essa questão que foram criados trâmites de urgência, que aceleram o processo legislativo.

Porém, “mais grave que o lento e modular percurso evolutivo das proposituras legislativas, passa a reclamar cada vez mais a tensão dos juristas e operadores do Direito de modo geral o seu conteúdo. É que na contemporaneidade, o processo de construção da lei assumiu uma postura descompromissada com o macro-princípio da segurança jurídica. O standart releva como um de seus principais pilares a impositiva presença de indicadores de qualidade do Direito na produção legislativa.” [8]

Para se resolver a questão da qualidade legislativa, é interessante analisar as propostas da legística.[9] Uma legislação de melhor qualidade por certo diminuirá o problema da identificação do direito aplicado, do excesso de leis invalidadas e da ineficácia. Isso trará segurança jurídica, o que importa em prévio conhecimento da lei e do tratamento ao qual essa será submetida na sua aplicação. Isto significa a presença da confiança legítima e previsibilidade do Direito.

A proposta da legística

Conforme explica Carlos Blanco de Moraes:

“A ciência da legislação estuda os pressupostos e os efeitos de todo o circuito de formação das normas, o que implica em um encadeamento lógico-sistemático do caráter compreensivo dos seus ramos nucleares e, conseqüentemente, uma relação coerente entre os métodos de recorte dogmático e empírico que utiliza.” [10]

Diagnosticada a crise da lei, é preciso se debruçar nas causas dessa crise, que vão desde a repartição das competências legislativas até questões de ordem formal do trâmite legislativo, passando por insuficiências relativas ao legislador na qualificação das leis. Partindo das causas, pode-se seguir para o enfrentamento dessas causas.

A proposta da legística é fornecer as bases para a formulação de uma lei plena, uma boa lei. E o que se poderia entender por uma boa lei? Uma boa lei seria aquela que foi planejada de acordo com a necessidade, a utilidade, a harmonização da norma com o sistema jurídico vigente. Ou seja, antes da decisão de legislar, foi feita uma correta descrição do problema e uma definição dos objetivos, a fim de optar pela melhor solução. Mas isso não basta, a boa lei também é aquela redigida de forma clara, coerente e linguisticamente correta.[11]



A legística se subdivide em legística material, que procura “assegurar que a concepção da lei observe requisitos de qualidade e de validade que lhe permitam preencher, adequadamente e com eficiência, seus objetivos”. A legística formal, consistente em “critérios de comunicação legislativa, de modo a melhorar a compreensão e identificação da normação legal vigente, através de uma adequada redação, sistematização, simplificação e acesso aos textos legais.” E legística organizativa — ocupa-se do estudo do modelo de questão pública da qualidade dos programas legislativos, passível de ser adotado pelos órgãos legiferantes.”[\[12\]](#)

Outra preocupação essencial da legística é identificar a necessidade da lei. Em muitos casos, a promulgação de uma nova lei poderá apenas causar “poluição” legislativa, sendo mais eficaz a adoção de outras soluções ao caso.[\[13\]](#)

A boa legislação precede de em uma avaliação legislativa que implica um conjunto de análises, feitas mediante a utilização de um método científico, dos efeitos potenciais e reais decorrentes de uma legislação. É interessante que essa análise seja multidisciplinar. [\[14\]](#) Também devem ser feitas avaliações posteriores à edição da lei. Assim, pode-se analisar a sua efetividade, isto é, se teve impacto positivo na conduta dos destinatários, bem como da eficácia, ou seja, do alcance ou não dos objetivos do legislador. Por fim da eficiência, medida pelo balanço entre os custos e resultados ou benefícios.

Infelizmente não é fácil aplicar as técnicas da legística. Ela enfrenta muitas limitações, que são de caráter temporal, político e orçamentário. Ainda há muita dificuldade de realização de ampla pesquisa de campo de modo que se conheça a real necessidade de ser positivado o problema identificado.[\[15\]](#)

Conclusão

Identificado o problema referente à crise da lei, buscam-se soluções para ele. Uma das soluções seria a melhora na qualidade da legislação, tendo a legística proposto as ferramentas que podem levar a esse objetivo.

Porém, a ciência da legislação ainda se encontra em estado incipiente, no Brasil, o que revela o atraso no desenvolvimento do ordenamento jurídico do país. Mas algumas iniciativas procuram, timidamente, reverter esse quadro aos poucos. Uma delas é a edição do *Manual de Redação da Presidência da República*, a Lei Complementar 95/1998, alterada pela Lei 107/2001 e o Decreto 4.176 de 28 de março de 2002.

Mas as dificuldades são muitas e ainda falta, conforme ensina Manoel Gonçalves:

“(...) um aprimoramento quanto à avaliação prospectiva do impacto das normas — o que frequentemente é deixado no nível das suposições ou do wishfull thinking, com uma aferição objetiva de caráter retrospectivo. (...)”

Aos juristas cabe não apenas estudar o tema, mas adotar posturas proativas para a implementação das técnicas da legística, especialmente a avaliação técnica de impacto.[\[16\]](#)

A melhora na qualidade da legislação é essencial para a preservação do princípio da legalidade e da segurança jurídica, exigências de um regime de liberdade que não se satisfaz apenas com eleições livres



para a escolha dos governantes, mas também controles efetivos, pontuais e globais, sobre a atuação destes e do produto de sua atuação: a lei.

Referências bibliográficas

CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Processo Legislativo, Técnica Legislativa e Legística*. In Revista Jurídica da Procuradoria Gera do Município de São Paulo. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos. 2009.

CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de Castro. *Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: uma proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte*. Assembleia de Minas.

CRITAS, Assunção. *Legística ou a arte de bem fazer leis*. In Revista CEI, Brasília, nº 33, p. 78-82, abr/jun. 2006

FERREIA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 5ª ed, São Paulo: Saraiva, 2002.

A Legística e a “filosofia” da lei. In Revista Jurídica da Procuradoria Gera do Município de São Paulo. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos. 2009.

MORAIS, Carlos Blanco de. *Manual de legística*. Lisboa: Editora Verbo, 2007.

NOBREGA NETO, Miguel Gerônimo da. *Legística*. Jornal Conversa Pessoal da Secretaria de Recursos Humanos da Câmara dos Deputados. Ano X, nº 112, março de 2010.

ROSSET, Patrícia. *Legística*. Texto extraído do artigo publicado: “Breve reflexões sobre a Legística, seus aspectos políticos e consolidação das leis”. Revista do Instituto de Advogado de São Paulo – IASP, Ano 11, nº 22. São Paulo: Editora Revista Forense, 2009. Pag. 181-201

[1] Isso ocorre especialmente porque a democracia se realiza no governo da leis, e não dos homens. Ou seja, o princípio da legalidade é um dos sustentáculos da democracia. E o que possibilitaria, em tese, a segurança jurídica. “A fórmula da legalidade, pois, tem a sua origem e evolução pautada na impositiva necessidade de um determinado nível de certeza e de segurança jurídica para a vida na comunidade social. Mais ainda, na sua composição, detecta-se a ideia de igualdade perante a lei, tese que não era ignorada na antiguidade. É na antiga Grécia, que Heródoto lança os conceitos de isonomia (o tratamento igualitário a ser outorgado pela lei), da isogoria (a participação isonômica nos negócios públicos) e da isocracia (participação de todos no pólo do poder).” (CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Processo Legislativo, Técnica Legislativa e Legística*. In Revista Jurídica da Procuradoria Gera do Município de São Paulo. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos. 2009.)

[2] FERREIA FILHO, Manoel Gonçalves. *Do Processo Legislativo*. 5ª ed, São Paulo: Saraiva, 2002. p. 225

[3] CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de Castro. *Legística e Modelos de Avaliação Legislativa: uma*



proposta para o aprimoramento da produção normativa municipal de Belo Horizonte. Assembleia de Minas. p. 1

[4] *Idem*

[5] FERREIA FILHO, Manoel Gonçalves. Do Processo Legislativo. 5ª ed, São Paulo: Saraiva, 2002. *Op. Cit.* p. 225

[6] FERREIA FILHO, Manoel Gonçalves. A Legística e a “filosofia” da lei. In Revista Jurídica da Procuradoria Gera do Município de São Paulo. São Paulo: CEJUR – Centro de Estudos Jurídicos. 2009.

[7] “(...) De forma particular, no entanto, pode-se afirmar a contribuição expressiva do próprio sistema parlamentar de trabalho que lhe é peculiar, envolvendo discussões e debates infundáveis entre correntes, agora de difícil conciliação. (...)” (CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Op Cit.*)

[8] *Idem*

[9] “Na Europa, a legística tem merecido, sobretudo a partir da segunda metade do século passado, grande atenção. Isso certamente é um reflexo da preocupação com a “qualidade da lei”, com a “crise da lei” e com a “inflação legislativa” que se manifesta no período. Entretanto, deve-se apontar que a preocupação com a qualidade da legislação é bem anterior. Na Grã-Bretanha, em 1835, o First Report of the Statute law commissioners já denunciava a “frouxidão” (“laxity”) e a “ambiguidade” (“ambiguity”) dos textos legais escritos, como registra Allen. E vários juristas, de diferentes países, exprimiram queixas semelhantes.” (FERREIA FILHO, Manoel Gonçalves. A Legística e a “filosofia” da lei. *Op. Cit.*)

[10] MORAIS, Carlos Blanco de. Manual de legística. Lisboa: Editora Verbo, 2007. p. 60

[11] CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de Castro. *Op. Cit.*

[12] FERREIA FILHO, Manoel Gonçalves. A Legística e a “filosofia” da lei. *Op. Cit.*

[13] “(...) Muitas vezes, a não interferência é mais eficiente do que a posituação jurídica, o que evita o excesso de normas no ordenamento pátrio. Assim, se houver uma outra forma de ação que evite a produção de mais uma lei desnecessária no sistema legislativo, tal ato, que pode consignar na área administrativa, deve ser adotado, o que evita excesso de leis e dissipa, muitas vezes, eventuais confusões por parte do cidadão. Este também é o papel da Legística: filtrar o que deva ou não se tornar lei.” (CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de Castro. *Op. Cit.*)



[14] “(...) a avaliação legislativa se reveste de um caráter metódico, não constituindo meras impressões ou apreciações intuitivas; caracteriza-se por apoiar-se em dados estabelecidos cientificamente e em técnicas científicas. (...)” (CASTRO, Alexandre Vilela Jardim de Castro. *Op. Cit.* p. 4)

[15] CRITAS, Assunção. Legística ou a arte de bem fazer leis. In Revista CEI, Brasília, nº 33, p. 78-82, abr/jun. 2006.

[16] CAGGIANO, Mônica Herman Salem. *Op. Cit.*

Date Created

11/01/2013