

Legística: o que temos a aprender com os demais países lusófonos

O Brasil tem uma longa — porém nem sempre perene — tradição de grandes estudiosos da Legística (a "arte de preparar a lei", como define Rodolfo Pagano [\[1\]](#)). Desde os estudos pioneiros de Aurelino Leal, ainda no século 19, passando pelo genial legado de Victor Nunes Leal, até chegar aos autores que forjaram a técnica legislativa e a teoria da legislação atuais, como Gilmar Ferreira Mendes [\[2\]](#), Fabiana Menezes Soares [\[3\]](#), Ives Gandra da Silva Martins Filho [\[4\]](#), além dos trabalhos acadêmicos e práticos de juristas como José Levi Mello do Amaral Júnior e Esperidião Amin. Tudo isso desaguou na Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998 (Lei de Técnica Legislativa) e nas regras de Legística material inseridas gradualmente na Constituição (ADCT, artigos 113 e 114) e na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 2000). A novíssima geração dos pesquisadores e estudiosos da Legística tem, porém, um grande desafio: alinhar o Brasil também com o que há de mais moderno em termos de prática da legislação no resto do mundo. Para essa tarefa, olhar para o que têm os pode ajudar.



João Trindade

advogado e consultor legislativo

Nesse contexto, vale ressaltar a criação, em 2017, por iniciativa da

Universidade de Lisboa (mediante ideia do professor Carlos Blanco de Moraes, ele mesmo uma autoridade inequívoca em Legística, em nível mundial), do Grupo de Formulação de Regras Comuns de Legística para os Países e Regiões Lusófonos ("Grupo de Lisboa"). Contando com um representante de cada país de Língua Portuguesa, e também com representante da Região Administrativa Autônoma de Macau (China), o citado grupo reúne-se bianualmente para discutir a formulação e a implementação de regras de Legística formal e material que valham para todos os países-membros da CPLP (Comunidade dos Países de Língua Portuguesa) e também para Macau. Os trabalhos, previstos para serem concluídos no próximo biênio, devem resultar em um tratado com regras de Legística gerais e também na reformulação das leis de Legística internas de cada um dos países: ou seja, nossa Lei Complementar nº 95, de 1998, deve sofrer mudanças substanciais nos próximos anos.

Mas o que há de tão diferente entre a Legística no Brasil e nos demais países lusófonos? Começemos por



uma visão geral. Todos os demais países de Língua Portuguesa adotam a tradição legislativa de Portugal, a qual é em alguns pontos um pouco distinta da nossa. Nesse aspecto, portanto, o Brasil é um tanto "isolado" do que se faz em outros países que falam o Português. Por outro lado, estamos muito mais avançados que a média em questões como a transparência dos trabalhos legislativos, a rastreabilidade dos textos legais e a participação popular na formulação de leis. Resta saber em quais pontos podemos "beber da fonte" dos países-irmãos, em termos de Legística.

Quanto à Legística material (definição sobre quais as soluções que a lei deve dar a determinado problema, isto é, o estudo sobre qual o **conteúdo** que a lei deve ter), o Brasil está ainda num estágio muito rudimentar. Se Portugal (em 2009) foi advertido pela OCDE por não adotar regras de avaliação de impacto legislativo suficientes e respondeu com um programa governamental chamado "Legislar Melhor", no Brasil a situação é ainda mais dramática. Desde 2000, a LRF impõe a avaliação de impacto financeiro de leis que criem despesa de caráter continuado ou que tragam renúncia fiscal; essa regra, contudo, só foi posta "à vera" quando foi constitucionalizada pela EC nº 95, de 2016, transformando-se no atual artigo 113 do ADCT. Como, no entanto, advertiu o professor Manuel Cabugueira na reunião de 2021 do "Grupo de Lisboa", isso é apenas o início de uma exigência que precisaria ainda levar em conta questões como os custos econômicos da regulação para as empresas, os custos diretos e indiretos de implementação da lei para a administração pública e os particulares... enfim, a avaliação meramente financeira é apenas um primeiro e preliminar passo para o Brasil, que ainda está muito longe do "estado da arte" em termos de Legística material (a qual, como adverte Melissa Terni Mestriner, precisa também levar em conta questões ambientais, sociais, de gênero, etc.).

Quanto à Legística formal, há muitas questões nas quais o Brasil ainda adota soluções diversas das de outros países culturalmente próximos. Há convergências em relação à necessidade de clareza da lei, ao uso da ordem direta, à revogação de normas sempre de forma expressa, à remissão que busca privilegiar a segurança jurídica... Mas existem também variados aspectos em que a legislação brasileira poderia ainda evoluir:

- o uso de algarismos romanos para numerar os incisos é algo único do Brasil, o que torna especialmente complicada a enumeração com listas maiores; poderia muito bem ser substituído tal sistema pelo uso de algarismos arábicos (hoje usados para a enumeração de terceiro nível, muito raramente utilizada), como faz a maioria absoluta dos países do mundo (e todos os países lusófonos, à exceção de nós mesmos);
- a inexistência de um "preâmbulo", assim entendido como uma "exposição de motivos" do texto legal aprovado, em cumprimento ao dever de transparência e de justificação inerente a qualquer produção legislativa; na Lei Complementar nº 95, de 1998, considera-se preâmbulo o texto que indica "*o órgão ou instituição competente para a prática do ato e sua base legal*" (artigo 6º), nada havendo que disponha sobre a explicação do emissor da norma sobre o conteúdo e a necessidade da lei;
- a utilização do tempo verbal no futuro do presente, hoje não só admitida ao lado do presente do indicativo (artigo 11, I, *d*, da Lei Complementar nº 95, de 1998), como praticamente majoritária nos textos legais brasileiros; nisso estamos completamente isolados: é até considerado um fator indicativo de "estágio rudimentar" da legislação o uso do tempo verbal futuro; isso porque, se é verdade que todo legislador legisla para o futuro, também o é que o receptor da norma a lê no seu (dele) presente; ademais, o tempo futuro privilegia semanticamente o aspecto do "ser" ("o contrato **conterá** cláusula..."), ao passo que o presente do indicativo reforça o caráter de dever-ser inerente a qualquer norma jurídica ("o



contrato **deve conter** cláusula..."); é bem verdade que aqui se tem uma questão cultural (países anglo-saxônicos costumam usar os verbos modais...), mas não custa alinharmos nossa legislação com o que os demais países de Língua Portuguesa vêm fazendo de bom;

– a baixíssima utilização no Brasil das codificações e leis de consolidação, que trazem sistematicidade e segurança jurídica, além de promoverem a depuração de normas obsoletas ou tacitamente revogadas; a última grande consolidação entre nós foi... a CLT, de 1943! Justiça seja feita ao Poder Executivo, que nos governos Temer e Bolsonaro e mesmo neste início de governo Lula 3 vem empreendendo esforços para fazer diversos "revogaços" na legislação, especialmente em nível infralegal.

Em linhas gerais, portanto, é preciso que a próxima (atual?) geração de estudantes e estudiosos de Legística dê seguimento a esse diálogo entre o Brasil e seus irmãos lusófonos; tanto para exportarmos boas práticas nossas, como a legislação *online* em tempo real, os programas de participação popular como o *E-Cidadania* do Senado e o *E-Democracia* da Câmara dos Deputados; mas também para aprendermos com as experiências multifacetadas de realidades extremamente díspares, para que possam aperfeiçoar nossas regras de Legística formal e material.

Vida longa ao "Grupo de Lisboa", portanto, e que as regras lá formuladas possam ser implementadas na legislação brasileira o quanto antes!

[1] PAGANO, Rodolfo. *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*. Milano: Giuffrè, 2004.

[2] MENDES, Gilmar Ferreira. *Questões fundamentais de técnica legislativa*. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, v. 2, jan. 1993.

[3] SOARES, Fabiana de Menezes. *Teoria da legislação – formação e conhecimento da lei na idade tecnológica*. Porto Alegre: Sérgio Antônio. Fabris, 2004.

[4] MARTINS FILHO, Ives Gandra. *Consolidação e redação das leis*. *Revista LTr: legislação do trabalho*, v. 63, n. 3, p. 297–299, mar., 1999.

Date Created

09/05/2023