

Produção legislativa: uma visão normativa do Direito e aplicação da Legística

Sérgio Lopes Loures

1- Introdução

O presente trabalho é uma adaptação do texto original publicado em forma de artigo pela Revista Senatus, do Senado Federal, que pode se acessada por meio do endereço eletrônico, http://www.senado.gov.br/sf/publicacoes/revistaSenatus/pdf/Senatus_Vol7.pdf, com o título original, **Neoconstitucionalismo e Produção legislativa: uma visão normativa do Direito e aplicação da Legística**, por aqueles que se interessarem no conhecimento integral da produção.

Foram mantidos os tópicos que guardam pertinência com o **Projeto Parlamento Jovem de Minas**, dentre eles, o que mostra a Legística como método de produção legislativa, onde se demonstra a aplicação formal e material deste ramo do conhecimento acerca da produção legislativa. Outro tópico que merece destaque trata do papel das assessorias parlamentares e dos órgãos de apoio ao legislativo como determinantes no auxílio à produção das normas. Por fim, trazemos ao leitor um pouco da experiência de um órgão criado com a finalidade de assessoramento na Câmara Municipal de Juiz de Fora.

3- A Legística: método de produção legislativa

A despeito da maior parte dos legisladores que se arvoram na atividade legiferante sem o devido preparo para o desenvolvimento das atividades de produção legislativa, ganha espaço crescente uma nova área do conhecimento intitulada “Legística”.

Alexandre Flückiger e Jean-Daniel Delley (2007, p. 36), em recente artigo intitulado *A elaboração racional do Direito Privado*, publicado no *Caderno da Escola do Legislativo* da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, definiram a Legística como sendo:

Uma metodologia da concepção da ação pública e de sua tradução normativa, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, de redação, de edição e de aplicação da norma.

Ampliando um pouco mais a definição de Legística, Fabiana de Menezes Soares (2007, p. 7), também em um artigo publicado no mesmo *Caderno da Escola do Legislativo* da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, intitulado *Legística e Desenvolvimento: A qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação*, expôs:

Legística como saber jurídico que evolui com a necessidade de uma legislação mais eficaz (no sentido de estar mais atuante e disponível para a produção de efeitos), o desafio de compatibilizar o direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como instrumento exclusivo para consecução de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais.

Munidos de suficientes definições acerca da Legística temos muito a ponderar sobre esta nova ordem do conhecimento que, indubitavelmente, contribuirá para a produção legislativa.

Alguns dos desafios a serem enfrentados pela Legística seriam a adoção tanto de uma metodologia adequada, quanto de técnicas que visem a racionalização da produção do Direito. Esta fase de produção, considerada como metajurídica pelo normativismo, por se tratar das condições de eficácia de uma legislação que está sendo planejada, precede uma segunda fase em que a Legística deve atuar de forma a permitir que a produção legislativa tenha garantido um maior grau de eficácia.

A atual produção legislativa, fruto dos trabalhos em diversas Casas Legislativas espalhadas pelo País, está eivada de ambigüidades e de contradições por falta de justificação da implementação dos diplomas legais. As incertezas geradas para o receptor da norma acabam por se refletir em uma constante insegurança jurídica.

A aplicação da legislação deve ser compreendida não apenas em função de seu caráter sancionatório, mas como fruto do conhecimento e aceitação da sociedade em relação à produção legislativa. Neste aspecto, tanto a Legística material, que tem por objetivo atuar no processo de construção e escolha do conteúdo da nova legislação, quanto a Legística formal, que atua no campo da comunicação legislativa e fornece os princípios destinados à melhoria, compreensão e acesso aos textos legislativos, devem ser empregadas pelo legislador e suas assessorias para que a produção legislativa atinja o receptor da norma, o cidadão e para que este possa aderir ao contido no ato normativo, exercitando um verdadeiro direito consensual entre o legislador e a sociedade.

A atuação da Legística visa otimizar a eficácia das legislações colocadas à disposição do corpo social. Esta tarefa deve ser, necessariamente, precedida de toda a preparação na construção de um consenso possível por meio de audiências públicas, negociação legislativa, práticas de *lobby* regulamentadas e plebiscitos, inclusive administrativos.

O impulso para legislar, portanto, guarda íntima relação com a validade do Direito e, em especial, com a utilização da Teoria Geral do Direito para avaliação do impacto dos métodos e técnicas utilizados. A opção de se elaborar uma legislação com base na construção coletiva, pelos diversos mecanismos de envolvimento da sociedade, pode ser uma forma de encaminhamento da construção legislativa. A visão normativa, sob a valorização de aspectos axiológicos do Direito, se coloca como uma opção para a construção legislativa e encontra ressonância nas técnicas de elaboração aplicadas pela Legística.

Conceber a norma positivada como o resultado concreto da dialética social, fruto de valores e princípios morais que variam consoante o espaço e o contexto histórico, significa perceber a produção legislativa com a mesma natureza dinâmica da verdadeira autora das leis, qual seja, a sociedade.

A redação há muito deixou de ser a fase mais importante da produção legislativa. As técnicas de elaboração das leis, incluída aí a Legística, nos permitem valorizar etapas como a instrução pré-legislativa, a consideração do contexto normativo em que a norma é concebida, os estudos prévios que cada ato regulador emanado do legislador produzirá para o contexto social, além do fomento aos mecanismos de aplicação e acessibilidade da norma. Por sua vez, estas etapas também não podem ser consideradas de forma isolada; ao contrário, deve-se buscar, obrigatoriamente, uma constante interação entre elas com vistas a se atingir um objetivo único, a produção legislativa.

Recorrendo mais uma vez a Jean-Daniel Delley (2004, p. 103), este autor pondera que:

A divisão do processo de elaboração legislativa em etapas responde a uma necessidade prática: ela facilita a apresentação do caminho e das técnicas de análises próprias a cada uma das etapas. É preciso, entretanto, ter sempre em mente o caráter interativo do processo.

Por outro lado, a visão positivista da lei, em que o ordenamento jurídico se amolda a uma construção com base na essência da própria vontade da lei, se contrapõe ao que defendemos na construção legislativa realizada de forma compartilhada com a sociedade, receptora da norma. Neste sentido, a visão coercitiva da lei, elaborada de forma onisciente pelo legislador, espelha um equívoco diante da idéia defendida pela Legística, seja quanto a sua aplicação material ou quanto a sua aplicação formal.

Não nos referimos tão somente ao ato de legislar sem a adoção de técnicas formais que permitam ao legislador elaborar textos bem estruturados e redigidos conforme a correta técnica legislativa, mas, sobretudo, à produção legislativa resultante das iniciativas levianas de se formular leis para o atendimento de interesses específicos: leis casuísticas, oportunistas e, também, por que não dizer, muitas vezes advindas da pressão de grupos sociais hegemônicos.

A discricionariedade do legislador, muitas vezes utilizada de forma arbitrária, deve estar limitada pela cultura jurídica e pelos princípios estruturais da Constituição, fomentadores de uma elaboração legislativa com viés valorativo.

A produção legislativa como um fim em si mesma e a adoção do princípio da legalidade, revestido de caráter absoluto, podem ensejar equívocos que se materializam em uma legislação personalista e afastada do respaldo social, indispensável à eficácia da lei. Legislar corresponde a superar a mera exposição da lei à sociedade sem a devida adoção de mecanismos que permitam fazer das normas reais instrumentos condutores de valores, resultado da formulação legal, com base na mais ampla participação dos atores principais: os cidadãos.

A Legística, adotada como técnica de produção legislativa permite, por meio de mecanismos de construção da norma, a incorporação de princípios normativos que superam a visão restrita das fontes do Direito, de origem meramente legal, e incorporam outras fontes que permitirão, antes de tudo, maior eficácia da norma. Para tanto, é necessário que a legislação venha “abastecida” com razoável suporte normativo adquirido na fase de sua elaboração.

4- O papel das assessorias parlamentares e dos órgãos de apoio ao Legislativo

Muitos dos membros dos Parlamentos espalhados pelo Brasil, tanto no âmbito federal quanto estadual, mas, sobretudo, nos municípios, são o retrato da sociedade pouco politizada e realmente preparada para cumprir o papel de elaborar as leis cobiçadas pela sociedade que os elegeu.

Quando nos referimos ao preparo dos legisladores, consideramos até mesmo o baixíssimo grau de escolaridade dos indivíduos, fator que não determina a possibilidade de representação popular, mas que, sem dúvida, contribui para a baixa qualidade da produção legislativa.

Ao mesmo tempo, a despeito da vivência de muitos dos eleitos para as Casas Legislativas junto aos movimentos sociais, não há o impedimento em se utilizar as modernas técnicas que auxiliam a atividade legiferante, por meio de setores criados especificamente com este fim ou, simplesmente, por intermédio de assessores parlamentares capacitados para auxiliar o trabalho legislativo.

Todo o instrumental metodológico colocado à disposição dos membros do Poder Legislativo pode encontrar óbices de utilização devido às mais variadas razões. Não basta colocar o legislador a par de técnicas de produção legislativa, como a propalada Legística, sem o devido preparo dos agentes políticos. As experiências das várias Casas Legislativas têm demonstrado que o trabalho dos legisladores requer a contribuição de especialistas.

Os Parlamentos são, essencialmente, locais de ampliação das informações que envolvem a implementação de muitas políticas públicas propostas pelo Executivo. O Legislativo é, por excelência, a Casa do debate e da “acomodação” das heterogeneidades, retratos dos mais variados segmentos sociais que convergem para um mesmo espaço (SANTOS, MOURÃO e RIBEIRO, 2007, p. 136).

Podemos considerar, corretamente, que os parlamentos se constituem em uma verdadeira “caixa de ressonância” da sociedade, onde todas as vozes podem ser ouvidas e as decisões encontram um maior grau de legitimidade, principalmente quando comparados aos outros poderes, Executivo e Judiciário.

Nos Parlamentos, os projetos de lei devem, a partir dos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de assessoramento e das discussões travadas nas comissões e em plenário, ter garantida a possibilidade de diminuição do grau de assimetria de informações que, naturalmente, os compõem, bem como ser o espaço para difusão da democracia e fortalecimento da representação popular.

Nesse sentido, podem ser utilizadas duas espécies de assessorias parlamentares, não apenas com vistas a promover o trabalho de produção legislativa, mas, antes de tudo, para permitir que o Legislativo cumpra seu papel de legítimo representante da sociedade e garanta um trabalho de qualidade, em bases técnicas.

A primeira é a assessoria formada por indivíduos recrutados pelos próprios parlamentares, detentores, em regra, de cargos em comissão e de livre exoneração que detêm a confiança do parlamentar. A outra, se constitui na institucional, fruto da contratação por concurso público, conforme regra instituída no texto constitucional. Com natureza técnica, as assessorias institucionais possuem um grau de isenção que lhes permite prestar ao legislador o suporte necessário para o desenvolvimento de um trabalho, sem as influências de convicções político-partidárias, em regra revestidas de forte cunho ideológico.

Indubitavelmente, as assessorias institucionais, como a própria denominação deixa transparecer, permitem a perenidade de projetos que se instalam nos Parlamentos, garantindo-lhes a continuidade e a institucionalização das discussões com maior acúmulo de informações e enriquecimento dos debates. Ao mesmo tempo, as assessorias institucionais são responsáveis pela já mencionada diminuição dos variados graus de informação dentro do Parlamento, fruto da diversidade dos agentes políticos que compõem as Casas Legislativas, suas correntes ideológicas e programas partidários.

Por sua vez também, as assessorias parlamentares institucionais podem acumular um importante papel, juntamente com o trabalho de consultoria aos parlamentares, de permitir o acesso da sociedade ao Legislativo. Nesta tarefa, as assessorias possuem a incumbência de “abrir as portas” do Parlamento para que o cidadão e os movimentos sociais organizados tenham acesso à produção legislativa.

Para tanto, os mecanismos regimentais de cada Casa poderão permitir este acesso, seja por meio de audiências públicas ou tribunas livres, a título de exemplo, seja com a execução de trabalhos, como painéis de discussão, consultas públicas, estabelecimento de parcerias com outras instituições públicas e

privadas, solicitação de estudos ou qualquer outra forma de interação com os variados segmentos sociais (FARIA *apud* SANTOS, MOURÃO e RIBEIRO, 2007, p. 138).

Não obstante o conhecimento da realidade que cada parlamentar possui, muitas vezes ligado às suas bases eleitorais, as assessorias parlamentares institucionais devem contribuir para que as informações acerca da sociedade possam subsidiar o trabalho legislativo.

O papel das assessorias não se resume a um mero trabalho de repasse dos dados coletados; caberá aos consultores transmitir os resultados coletados nos vários trabalhos desenvolvidos junto à comunidade com a elaboração de um banco de dados, por exemplo, que permita ao parlamentar um diagnóstico das principais demandas sociais que possam ensejar a elaboração de alguma norma que permita atender as necessidades de um ou de vários segmentos sociais.

5- Uma experiência de assessoramento institucional

A Câmara Municipal de Juiz de Fora, município de cerca de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, da Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, passou a experimentar, com a implantação de um órgão de assessoramento parlamentar institucional, a possibilidade de conferir aos legisladores uma nova modalidade de consultoria.

Criou-se, no ano de 2000, por meio da Resolução nº 1133, o Centro de Atenção ao Cidadão, a exemplo de outras Casas Legislativas do próprio Estado de Minas Gerais, órgão subordinado diretamente à Mesa Diretora da Câmara Municipal, com objetivos bem amplos de assessoramento aos parlamentares, além de possuir a incumbência de desenvolver projetos juntos à sociedade, tendo, como objetivo final, auxiliar os trabalhos de produção legislativa.

A constituição de um Centro de Atenção ao Cidadão – o nome pode variar de acordo com a conveniência e opção da Câmara Municipal - objetivou a inserção das camadas populares no patamar da cidadania política ativa e pela proteção e promoção dos direitos fundamentais dos seres humanos.

A referida constituição se alicerçou no princípio da inclusão de diferentes indivíduos e agentes sociais nos vários ambientes e núcleos de decisão político-administrativa do Poder Legislativo e, sobretudo, na garantia do acesso aos bens, direitos e serviços públicos que lhes são assegurados na forma da legislação em vigor e que lhe são essenciais para a vida.

Com atuação articulada com os demais instrumentos de participação política, o Centro de Atenção ao Cidadão, da Câmara Municipal de Juiz de Fora, procurou colocar-se como mais um instrumento efetivo na concretização e viabilização da participação dos munícipes nos destinos da cidade.

O Poder Legislativo Municipal abriga, em seu princípio fundamentador, a possibilidade mais imediata e substancial da chamada participação popular.

Isso é possível pelo caráter peculiar das Câmaras Municipais, que se formam a partir de uma concepção onde o vereador é, antes de tudo, um interlocutor entre suas necessidades e o Poder constituído.

É essa particularidade do Poder Legislativo Municipal que o torna mais presente na vida dos cidadãos, possibilitando, dessa forma, que a proposição de projetos de leis, o exercício fiscalizador e a prática do debate de idéias sejam mais propícios nesse espaço de poder.

Contudo, é necessário que as Câmaras Municipais se “abram à sociedade”, criando mecanismos de efetiva participação da comunidade. O Centro de Atenção ao Cidadão possui esta incumbência e procura oferecer diversos serviços à comunidade, como um posto de atendimento, com servidores ocupantes de cargos efetivos e, de preferência, com formação variada. Este posto funciona como um “coletor” de dados, a partir das demandas apresentadas pela sociedade, as quais subsidiarão os trabalhos legislativos.

Destaca-se que o atendimento prestado à comunidade local por um órgão legislativo não tem o condão de solucionar os problemas apresentados pelos cidadãos, mas orientá-los na solução a tomar, contribuindo, desta forma, não apenas para a formação da cidadania, mas, antes de tudo, estabelecendo um conjunto de dados informativos que podem dar ao parlamentar a possibilidade de pensar e propor projetos de lei revestidos de valores trazidos pela própria sociedade à sede do Legislativo.

A formação de um banco de dados, a partir do atendimento ao cidadão, como forma de subsidiar o trabalho legislativo dos vereadores, produzirá uma legislação que não tem o fim em si mesma, abandonando, portanto, a lógica positivista e garantindo a prática normativa nos trabalhos legislativos, essencial para o respeito aos princípios constitucionais e legais na elaboração de qualquer diploma legal.

Na mesma seara, a promoção de eventos como fóruns de discussão de políticas públicas e desenvolvimento de projetos de educação para cidadania também são práticas que têm permitido trazer aos legisladores a diminuição da assimetria de informações, componente natural da sociedade moderna, que dificulta o trabalho de produção legislativa.

A assessoria direta aos vereadores, pelos profissionais da equipe que compõe o Centro de Atenção ao Cidadão, em especial aos detentores de formação jurídica, tem a possibilidade de aplicar as técnicas de legisística, tanto no seu aspecto formal quanto material, com o propósito de garantir a elaboração de leis dotadas de qualidade normativa e a conseqüente eficácia, acessibilidade, segurança jurídica e efetividade.

Assim, o Centro de Atenção ao Cidadão, com uma estrutura multidisciplinar de assessoramento institucional, vem se transformando, a despeito da subutilização por parte de muitos parlamentos que ainda apostam na exclusividade de suas assessorias contratadas, em uma referência essencial para o funcionamento de um órgão que se propõe a pensar o município e suas demandas como integrantes de um conjunto bem articulado em suas relações.

Deparamos-nos, portanto, com a indispensável necessidade de se associar à metodologia de produção legislativa, voltada para a permanente adoção de princípios e valores com uma visão normativa do Direito, as técnicas modernas de elaboração das normas, como a Legisística, e a criação de órgãos e assessorias institucionais, capazes de garantir perenidade aos projetos colocados em discussão e votação, principalmente pelo envolvimento dos vários segmentos da sociedade nestes debates. A associação destes fatores será capaz de garantir uma produção legislativa mais fiel à realidade social e, conseqüentemente, dotada de maior eficácia em sua aplicação.

6- Conclusão

As modernas técnicas de construção legislativa, como a Legisística, tanto formal quanto material, contribui para os trabalhos parlamentares dotados da concepção do Direito como instrumento de implementação de políticas públicas e de valorização da fase pré-legislativa, que antecede à redação do texto legal, por meio da atuação das assessorias parlamentares institucionais e contratadas.

As assessorias parlamentares institucionais, em especial, desempenham papel imprescindível no auxílio à produção legislativa desenvolvendo projetos de preparação e acompanhamento da elaboração da norma, bem como da própria aplicação do texto legal, garantido-lhe o caráter de efetividade, peculiar ao que toda norma deve em si mesma conter.

Todos os mecanismos e instrumentos de efetivação do Direito, por meio dos trabalhos parlamentares, como a realização de audiências públicas, debates, seminários ou a própria técnica de elaboração da norma, garantem o maior atendimento das necessidades sociais, foco maior da construção legislativa, principalmente no âmbito municipal, espaço geográfico no qual o indivíduo vive, trabalha, produz, enfrenta as adversidades inerentes à complexa sociedade em que vive e exige das autoridades a implementação de políticas públicas que lhe permita uma melhor qualidade de vida.

Referências Bibliográficas

ALEX, Robert. *Teoría de los derechos fundamentales*. 2.ed. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007.

ÁVILA, Humberto. *Teoría dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 5.ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

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

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

DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. (Justiça e direito)

_____. *O império do direito*. 2.ed. São Paulo : Martins Fontes, 1999.

HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.

JUIZ DE FORA. Câmara Municipal. *Resolução n. 1133, de 27/09/2000*. Disponível em: <http://isal.camarajf.mg.gov.br/scripts/salpx.dll/njn?njt=RESOL&njn=1133&j=> Acesso em: 15 dez. 2008.

KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 7.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. (Justiça e direito)

MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.

NINO, Carlos Santiago. *La validez del derecho*. 3. reimpr. Buenos Aires: Astrea, 2006. (Coleção mayor Filosofía y Derecho, 6)

_____. *Ética y derechos humanos*. Un ensayo de fundamentación. 2.ed. reimpresión. Buenos Aires Astrea, 2007. (Coleção mayor Filosofía y Derecho, 15)

SANTOS, Flávia; MOURÃO, Gabriela; RIBEIRO, Guilherme. Poder legislativo e suas consultorias institucionais: reflexões sobre o assessoramento parlamentar e a experiência da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Cadernos da Escola do legislativo*, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 133-152, jan./dez. 2007.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Cadernos da Escola do legislativo*, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 7-34, jan./dez. 2007.

SOARES, Fabiana de Meneses; BARROS, Louise Menegaz; FARAJ, Natália de Assis. Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa. *Senatus*, Brasília, v.6, n.2, p. 18-32, out. 2008.
