

idp

idn

MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

**A LEGÍSTICA COMO INSTRUMENTO DA RACIONALIZAÇÃO
DO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO**

JOÃO HENRIQUE HOLANDA CALDAS

Brasília-DF, 2022

JOÃO HENRIQUE HOLANDA CALDAS

A LEGÍSTICA COMO INSTRUMENTO DA RACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre, no Curso Mestrado Profissional em Administração Pública, pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Orientador

Professor Doutor Márcio de Oliveira Junior

Brasília-DF 2022

JOÃO HENRIQUE HOLANDA CALDAS

A LEGÍSTICA COMO INSTRUMENTO DA RACIONALIZAÇÃO DO PROCESSO LEGISLATIVO BRASILEIRO

Dissertação apresentada como requisito à obtenção do título de Mestre, no Curso Mestrado Profissional em Administração Pública, pelo Instituto Brasiliense de Direito Público – IDP.

Aprovado em 20 / 01 / 2022

Banca Examinadora

Prof. Dr. Márcio de Oliveira Junior - Orientador

Prof. Dr. Fernando Boarato Meneguim

Prof. Dr. Rafael Silveira e Silva

C145I Caldas, João Henrique Holanda
A legística como instrumento da racionalização do processo legislativo brasileiro/ João Henrique Holanda Caldas. – Brasília: IDP, 2022.

92 p.: il. Color.
Inclui bibliografia.

Trabalho de Conclusão de Curso (Dissertação) – Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa – IDP, Mestrado Profissional em Administração Pública, Brasília, 2022.
Orientador: Prof. Dr. Márcio de Oliveira Junior.

1. Legística. 2. Poder legislativo. 3. Análise econômica do direito. I. Título.

CDD: 641.378

Ficha catalográfica elaborada pela Biblioteca Ministro Moreira Alves
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa

RESUMO

A Legística tem como base os estudos em torno da qualidade das leis e das normas, especialmente sob um prisma conjunto entre a formalidade redacional que envolve a construção legal e a aplicação clara e prática da norma, levando em conta o impacto dessas regras na realidade social. O presente estudo visa avaliar a atividade de produção legislativa no Brasil, mais especificamente no Congresso Nacional, a partir de uma abordagem metodológica qualitativa e exploratória. O objetivo é verificar e observar se as normas aprovadas pelo Congresso vêm seguindo os preceitos da Legística, se tais normas para além de válidas e eficazes, atendem a qualidade necessária para sua correta aplicação no mundo jurídico. O pressuposto de investigação é que a Legística pode ir além da mera formalidade, posto que é pautada na necessidade, utilidade e análise econômica, vez que garante a aplicação adequada da norma jurídica vigente. Para tanto foram avaliados, por amostragem, projetos de leis e leis de relevante impacto econômico e social, quais sejam, o Projeto de Lei Complementar nº 146/19 (marco legal das *startups*), o Projeto de Lei nº 2.630/20 (combate a fake news), a Lei nº 9.956/00 (proíbe auto-serviço em bombas de postos de combustível) e a Lei nº 13.709/18 (lei geral de proteção de dados), dessa forma se revelou possível observar que há limites importantes a serem superados para que a Legística impacte positivamente a produção legal no país e seja observada quando do processo legislativo para aprovação de diplomas legais. Por fim, é apresentado como sugestão, um instrumento que se revela adequado para incentivar a utilização de contribuições da Legística, sendo este, um Projeto de Decreto Legislativo com o objetivo de alterar o regimento das casas legislativas no Brasil, o que foi proposto como resultado de pesquisa a fim de subsidiar o desenvolvimento de diplomas legais mais eficientes e ajustados a Legística.

Palavras-chaves: Legística; Poder Legislativo; Análise Econômica do Direito.

ABSTRACT

Legistics is based on studies on the quality of laws and norms, especially under a joint prism between the redactional formality that involves legal construction and the clear and practice of the norm, taking into account the impact of these rules on reality. Social. The present study aims to evaluate the legislative activity in Brazil, more specifically in the National Congress, from a qualitative and exploratory methodology. The objective is to verify and observe if the approved norms are followed following the norms of the Legistics, if the norms besides being valid and for the Congress attend the quality beyond its correct application for the application of the Legistics can go beyond its correct application beyond the mere formality, since it is based on necessity, utility and economic analysis, as it guarantees the proper application of the current legal norm. For this purpose, bills and laws of relevant economic and social impact were recognized by similar ones, namely, the Complementary Law Project n° 146/19 (legal framework of the startups), the Law Project n° 630/20 (fighting fake news), the n° 9.956/00 (prohibits self-service at gas station pumps) and Law n° 13.709/18 (general data protection law), in order to make it possible to observe that there are important limits to be overcome so that production legislation positively affects legality in the country and observed during the legislative process for the approval of legal diplomas. Lastly, do so an instrument is presented with suggestion that proves to be adequate to encourage the use of contributions from Legistics, which is a Draft Legislative Decree with the objective of changing the regime of legislative houses in Brazil, which was proposed as a result. in Brazil of research in order to subsidize the development of more efficient legal diplomas and adjusted to Legistics.

Keywords: Legistics; Legislative Branch; Economic Analysis of Law.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AED	Análise Econômica do Direito
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ANPD	Autoridade Nacional de Proteção de Dados
CADE	Concelho Administrativo de Defesa Econômica
CCTC	Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática
CPIs	Comissões Parlamentares de Inquérito
CPMI	Comissão Parlamentar Mista de Inquérito
LGPD	Lei Geral Proteção de Dados
MC	Medida Cautelar
MP	Medida Provisória
MS	Mandado de Segurança
PEC	Proposta de Emenda a Constituição
PL	Projeto de Lei
RICD	Regimento Interno da Câmara dos Deputados
RJET	Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado
STF	Supremo Tribunal Federal

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 10

1	Legística: Considerações Teóricas e Conceituais	14
1.1	Definição de Legística	15
1.2	Princípios da Legística	18
1.3	A Legística e a Análise Econômica do Direito	19
1.4	A Legística e a Avaliação de Impacto Legislativo da Norma – A Legitimática como Ciência	23
1.5	A Aplicação da Legística em outros Países	26
1.6	Marco Regulatório das Técnicas Legislativas no Brasil	28
1.7	Considerações Parciais	33

2. O PODER LEGISLATIVO BRASILEIRO 35

2.1	Funcionamento do Processo Legislativo	36
2.2	Funções Típicas e Atípicas	38
2.3	Estrutura do Poder Legislativo	40
2.4	O Processo Legislativo no Congresso Nacional	42
2.5	A deliberação dos Projetos Normativos nas Comissões	45
2.6	Ações Envolvendo a Legística na Câmara dos Deputados	51

3. DA APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEGÍSTICA À PRODUÇÃO LEGISLATIVA 55

3.1	Metodologia	56
3.2	Projeto de Lei Complementar N°146/2019	57
3.3	Projeto de Lei N° 2.630/2020	60
3.4	Lei N° 9.956/2000	67
3.5	Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais	71

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS 79

REFERÊNCIAS 82

APÊNDICES 89



INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

INTRODUÇÃO

A produção legislativa é a essência do parlamento brasileiro, representado, na esfera federal, pela Câmara dos Deputados e pelo Senado Federal. São as instituições que tratam da construção das normas e regras às quais todos os cidadãos em território brasileiro precisam seguir para que haja funcionamento adequado das instituições democráticas, além da manutenção dos direitos e deveres inerentes a todos esses cidadãos. O Poder Legislativo é representativo e plural, contexto em que a produção de uma lei envolve uma complexidade para se observar o melhor caminho que resolva problemas da realidade brasileira.

Nesse sentido, para tornar o processo legislativo cada vez mais racional e eficiente, se faz importante a busca de experiências parlamentares bem sucedidas e de técnicas que contribuam para a qualidade do trabalho legislativo. Nesse contexto, a Legística e a avaliação de impacto legislativo passam a ter potencial de contribuição importante para o aprimoramento da democracia.

Segundo fundamentação na obra “Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua avaliação” (MENEQUIN; SILVA; 2018), o Congresso Nacional passa por pressão para mostrar respostas a questões que lhe são colocadas por mudanças ocorridas na sociedade. As respostas podem ter impactos diversos a depender das circunstâncias de elaboração, o que envolve tempo, atores políticos, interesses de grupo estratégicos.

Dessa forma, diante desse tratamento dado pela constituição ao processo legislativo, o objetivo deste trabalho é analisar como se dá a aplicação da legística ou da análise econômica do direito fomentar caminhos para integrar adequadamente a técnica da Legística¹ junto

¹ Ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redação dos atos normativos. Coloquialmente, a Legística é a arte de bem fazer leis, no sentido em que ela consubstancia um conjunto de normas – normas de Legística – cujo objetivo é contribuir para a boa feitura das leis (CRISTAS, 2006, p. 79).

ao processo de criação de normas no processo legislativo brasileiro. É importante compreender que este tema enfrenta um cenário de diferenças democráticas de pensamentos e interesses que norteiam os representantes da nação e das unidades federativas representadas pela Câmara Legislativa e Senado.

“O debate legislativo deve ser capaz de explicar à sociedade o teor de suas decisões, de modo a destacar quem serão os beneficiários das opções aprovadas e quais as repercussões almejadas socialmente”, citam Vieira *et al.* (2017, p. 105). Os autores defendem a maior participação da sociedade no processo legiferante, tendo em vista que o acesso à informação, na atualidade, já é possível graças ao princípio da transparência que deve compor a atividade política em uma democracia.

Para tanto, serão discutidos o Poder Legislativo brasileiro e o processo de elaboração das leis, seus princípios, características fundamentais a partir da literatura sobre o tema. Em seguida, serão analisados exemplos de produções legislativas para averiguar se foram pautadas pelos princípios da Legística.

Os objetivos específicos do trabalho serão os seguintes:

- Discutir a Legística enquanto técnica de produção legislativa e sua importância para tornar o processo legislativo mais produtor e eficiente, com a observância de seus princípios fundamentais que devem nortear a construção do texto legislativo;
- Analisar o tema proposto em sua forma conceitual e prática, conforme sugere a Constituição Federal e o Regimento Interno das Casas Legislativas federais quanto à elaboração das leis e normas;
- Identificar se os princípios da Legística foram empregados durante a elaboração de alguns projetos de lei e de leis em vigor para elaboração de crítica construtiva e instrutiva;
- Apresentar projeto de aperfeiçoamento para o uso da Legística para as duas casas legislativas em virtude da identificação de possíveis falhas na elaboração das leis já concretizadas.

Por fim, serão avaliados os desafios, os impactos legislativos de uma norma e as contribuições da Legística para a racionalização do processo legislativo, para que haja funcionalidade na ação de legislar e

para que haja efetividade da lei quando em vigor para que não se tenha retrocessos no desenvolvimento social e econômico do país, evitando prejuízos e a desconfiança da nação em função do descomprometimento dos legisladores com suas atividades fins.

Esse trabalho está estruturado em três capítulos. O primeiro apresentará as principais definições e princípios acerca da Legística. O Poder Legislativo será debatido no segundo capítulo, em sete seções, e a Aplicação da Legística à Produção Legislativa, no terceiro e último capítulo, subdividido em seis seções, seguido das considerações finais e dos anexos que visam complementar e ratificar o teor das discussões promovidas nesta pesquisa.



1

LEGÍSTICA: CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS E CONCEITUAIS

A Legística será apresentada conceitualmente neste capítulo teórico por autores que discorrem sobre essa categoria. Esses pressupostos teóricos são importantes para que o processo legislativo alcance mais qualidade e efetividade nos seus resultados. A sociedade, maior beneficiada pelo processo de legislar, também precisa tomar parte da construção normativa, que não é difícil, mas que necessita de aprimoramentos conforme será apresentado ao longo desse trabalho.

O capítulo 1 está estruturado em sete seções. A primeira seção traz a definição de Legística discutida por alguns autores, apresentando seu conceito e função. Os princípios também são apresentados para que o leitor perceba que há fundamentação e razão para que a técnica exista e seja aplicada no processo legislativo.

A segunda seção abarca os princípios da legística, que fundamentam seu bom funcionamento de maneira basilar. A terceira seção apresenta a Análise Econômica do Direito. Por essa perspectiva, a Legística passa a ser explicada como benéfica para as partes envolvidas no processo legiferante, mediante a observação dos princípios comuns à técnica.

A quarta seção apresenta impactos de normas legislativas na sociedade e explica a Legística sob o ponto de vista de diversos autores que debatem a importância da clareza da lei durante todo o processo de elaboração da mesma. Também se apresenta a Legitimática, cuja finalidade é apoiar o processo legiferante com aporte tecnológico (programas e internet), permitindo que haja mais alcance popular ao processo a partir da divulgação das leis.

A quinta seção traz elementos sobre a aplicação da Legística em outros países. Explica-se o surgimento do processo e como a legiferança contribui para o ordenamento socioeconômico de algumas localidades, mas que contribuem para a inspiração local.

Na quinta seção, apresenta-se o marco regulatório das técnicas legislativas no Brasil, onde o leitor poderá entender a legitimidade da Legística disposta na Constituição Federal de 1988, carta que rege a nação.

Assim, começa-se a apresentar este estudo salutar para o acadêmico, para o cidadão e para o legislador, amplamente citado no discorrer da pesquisa.

1.1 DEFINIÇÃO DE LEGÍSTICA

Segundo André Carneiro, a legística pode ser compreendida como uma técnica utilizada para auxiliar na elaboração de determinada norma, fazendo com que aquela norma alcance realmente a sua finalidade, além de estabelecer um linguajar mais acessível à população, que é o real destinatário da norma (CARNEIRO, 2016).

Cristas (2006) considera a Legística como o uma área de conhecimento que tem como foco o estudo das formas de concepção e redação de atos normativos. Trata-se de uma análise de todo o processo de elaboração das normas e dos atores envolvidos diretamente em suas fases.

A legística é conceituada por Morais (2007) como um campo de estudo que se preocupa com a qualidade e as consequências das normas. Segundo o autor, a ocupação central é relativa aos conhecimentos, métodos e técnicas que assegurem a concepção, elaboração e controle dos efeitos normativos, assim como a qualidade, a validade e a praticabilidade das normas e de seu conteúdo.

A conceituação de legística engloba também o conhecimento em torno do impacto normativo na sociedade. Nesse sentido, Meneguín (2010, p. 07) afirma que:

A Legística oferece uma série de técnicas e ferramentas para criar leis necessárias e adequadas aos fins a que se destinam. Dentre essas ferramentas, destacam-se: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação,

em benefício da eficácia e da efetividade da lei; e a utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa, desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma. (MENEQUIN, 2010, p. 07)

A Legística pode ser compreendida de forma melhor quando repartida em formal e material. Segundo Fabiana Soares (2007) a Legística Material tem preocupação importante com os efeitos e consequências da norma na realidade e em todo o sistema jurídico:

(...) reforça a faticidade (ou realizabilidade) e a efetividade da legislação; seu escopo é atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas (como por exemplo *check list*, modelização causal, reconstrução da cadeia de fontes) que permitam tanto realizar diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor. (SOARES, 2007, p. 126).

Por outro lado, ressaltam Ribeiro e Araújo (2017), a Legística Formal atua na busca por implementação de melhorias na comunicação legislativa. “A comunicação legislativa reúne critérios como a coerência, uniformidade, clareza e concisão, no intuito de alcançar a eficácia da norma editada” (RIBEIRO; ARAÚJO, 2017, p. 48). É possível inferir, conforme apontam os autores, que a legística tem como foco, inclusive, a elaboração de leis com características populares, inteligíveis e com potencial de alcançar toda a sociedade.

Isso significa que a Legística formal engloba a comunicação legislativa. Ela se preocupa com o melhoramento e identificação da norma vigente, a partir de uma redação adequadamente elaborada para simplificar e sistematizar as regras (MORAIS, 2007).

Desse modo, a legística formal estuda a redação do ato legislativo propriamente dito, de modo a garantir clareza e coerência da lei, tornando-a compreensível e linguisticamente correta. Ou seja, a preocupação é com a sistematização e simplificação da norma, sendo

que esta se apoia na consolidação, na codificação e na informatização adequadas.

Morais (2007), além dessas perspectivas, apresenta também o conceito de Legística organizativa, definindo-a como aquela que “ocupa-se do estudo do modelo de gestão pública da qualidade dos programas legislativos, passível de ser adaptado pelos órgãos legiferantes”.

A legística tem características científicas devido ao seu objeto de estudos e técnicas de investigação:

[...] o ramo da Ciência da Legislação, que se ocupa do estudo dos conhecimentos, dos métodos e das técnicas destinados a assegurar, em sede de concepção, elaboração e controle dos efeitos normativos, a qualidade, a validade e praticabilidade do texto e do conteúdo prescriptivo das leis (MORAIS, 2007, p.03).

Entretanto, deve-se ter em mente que o processo legislativo tem um rigor constitucional atribuído em sua essência, tendo em vista que possui capítulo próprio no texto constitucional, além de ser um mecanismo de ordem democrática, relacionado com as cláusulas pétreas da separação dos poderes e ao Estado democrático de Direito.

Sob o ponto de vista conceitual, Ribeiro e Araújo (2017, p. 40) apontam a Legística como sendo uma área do conhecimento jurídico que, em sentido amplo, estuda a construção das normas, voltando-se para a qualidade dos diplomas normativos.

Sinteticamente, os autores complementam que a ciência “consiste no bom desenvolvimento de um processo elaborativo, observada a fundamentação, para a obtenção da melhor lei possível”, com a “necessidade de normas mais eficazes, principalmente pelo fato de serem um instrumento capaz de provocar mudanças sociais” (RIBEIRO; ARAÚJO, 2017, p. 40).

Na verdade, a Legística visa efetivar a matéria legislativa, elaborando-a de forma inteligente e coerente, ou seja, facilitando sua leitura, eliminando eventuais interpretações difíceis e, com isso, acabando por simplificar a sua linguagem.

1.2 PRINCÍPIOS DA LEGÍSTICA

A legística também é composta por princípios que contribuem para sua compreensão e aplicabilidade. Segundo estudo divulgado no “Relatório Final do Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade Legislativa” (ANDRADE, 2002) seis (princípios) básicos fundamentam a Legística, com vistas à elaboração de uma legislação melhor, mais completa e em consonância com os interesses da sociedade: os princípios da necessidade, da proporcionalidade, da transparência, da responsabilidade, da inteligibilidade e da simplicidade.

Segundo Andrade (2002), o Princípio da Necessidade aponta que uma norma só deve ser criada diante de sua absoluta necessidade, pois a não intervenção do Estado em matéria legislativa pode ser vista como mais eficiente e econômica. Ex.: campanhas públicas, que devem primar que a informação chegue ao público-alvo (a população, de modo geral), de forma clara e objetiva, explicando o ‘para quê’ e o ‘por quê’ da campanha, visando conscientizar para que não haja danos posteriores (sociais ou materiais) tanto para o informante quanto para o informado, como acontece, por exemplo, nas campanhas para o cadastramento digital eleitoral, *recalls* automobilísticos, campanhas de vacinação etc.

O Princípio da Proporcionalidade dispõe sobre o alcance do equilíbrio da norma jurídica quanto às vantagens e às obrigações que esta impõe. Para aferir esse cálculo, esse princípio faz uso da chamada Análise Econômica do Direito (AED), em que se aplica o método custo-benefício como ferramenta elementar para a tomada de decisões do legislador quando da criação de uma lei. (ANDRADE, 2002).

Como o próprio nome sugere, o Princípio da Transparência trata da publicidade do ato legislativo, conforme aponta Andrade (2002). Isso pode ser feito desde o início da sua discussão nas Casas Legislativas, como, por exemplo, quando das audiências públicas para debate de matéria legislativa nas Comissões Legislativas. Outro exemplo são as Comissões Gerais na Câmara dos Deputados, em que um fato relevante é levado a debate no Plenário da Casa. No caso brasileiro, é possível verificar a internet como instrumento de divulgação dos trabalhos do legislativo, em que o cidadão fica mais próximo dessa produção legislativa. O portal da Câmara dos Deputados está cada vez mais didático e atualizado nesse sentido, onde se pode acompanhar os

trabalhos do parlamentar de interesse e as produções legislativas em si, sem contar com a faculdade de participação direta dos cidadãos nas audiências públicas que ocorrem nas Comissões (CARNEIRO, 2016, p. 450).

O Princípio da Responsabilidade, ainda segundo o Relatório do Grupo Mandelkern (ANDRADE, 2002), pode ser visto como fundamento de gestão da coisa pública, refere-se à preocupação na elaboração de atos normativos, que vão desde a observância dos prazos quanto ao tratamento do tema objeto da produção legislativa.

O Princípio da Inteligibilidade, por sua vez, tal qual se subentende, trata da norma clara e precisa (ANDRADE, 2002). Neste contexto, é possível destacar a Lei Complementar nº 95/1998 que regulamentou o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, a fim de prever lei que dispusesse sobre a elaboração, redação e consolidação das leis.

Por fim, o Princípio da Simplicidade casa com o princípio anterior e com os próprios ditames da Legística formal, posto que, quanto mais simples a norma, mais compreensível ela será aos seus destinatários (ANDRADE, 2002). Uma legislação rebuscada, em contrapartida, pode dificultar a sua integral aplicação, o que pode ocasionar a judicialização dessas questões para que a interpretação da lei seja assim dirimida.

1.3 A LEGÍSTICA E A ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO

A Análise Econômica do Direito assume a premissa de que o comportamento dos agentes econômicos se desenvolve de forma racional, a fim de maximizar benefícios. Há, ainda, utilização das informações disponíveis para cada um a fim de fomentar o processo decisório. (TABAK, 2015, p. 333).

Conforme apontam Gonçalves e Stelzer (2014), as circunstâncias políticas, jurídicas e econômicas caracterizam o meio social e seu respectivo Direito. Segundo os autores, a política está relacionada à busca por liberdade da cidadania e a economia à fraternidade no uso de recursos escassos, enquanto a justiça tem, por fim, o objetivo de garantir um tratamento igualitário aos jurisdicionados. Eles reiteram que “a fenomenologia social deve ser analisada segundo ampla visão, inclusive, econômico-jurídica”. (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 262).

O Direito, analisado multi e interdisciplinarmente pela Ciência Econômica, complementam os autores, “(...) vislumbra efetividade e eficácia, especialmente, se relevadas, no cálculo econométrico próprio da eficiente tomada de decisão normativo- jurídica, variáveis próprias para a necessária inclusão social e para o atendimento dos anseios dos jurisdicionados” (GONÇALVES e STELZER, 2014, p 262).

Conforme explica o professor David Friedman (2004), a Análise Econômica do Direito possibilita a identificação dos efeitos de determinada norma jurídica ou decisão. Na medida em que a análise econômica auxilia a compreensão dos reais efeitos produzidos pelos atos normativos e pelos outros atos ou fatos juridicamente relevantes, especialmente as consequências menos óbvias, ela se mostra útil para todos aqueles que produzem ou estudam as normas jurídicas.

Segundo Gonçalves e Stelzer (2014), a Ciência Econômica oferece para o Direito um instrumental metodológico orientador de tomadas de decisão privada com maior racionalidade. Assim, eles entendem que compete ao Direito estipular o justo privado sem descuidar do custo social.

Em contrapartida, Forgioni (2005) lembra que nenhum direito há de ser absoluto, pois sempre é necessário examinar os custos e os benefícios para todas as partes envolvidas na relação, e não apenas para uma delas. O autor também considera que a principal função do direito é possibilitar a melhor eficiência alocativa, buscando neutralizar as falhas que, caso não existam, podem abrir um cenário em que o mercado se responsabilizará pela alocação de recursos.

Segundo a análise de Gonçalves e Stelzer (2014), a AED pode ser vista como critério de justiça no contexto social e econômico de alocação de recursos:

Evidente que, em primeiro momento, os pensadores racionalistas das Economic Schools não se escusam de terem adotado método ideológico, característico da economia de mercado capitalista, despreocupado com outros possíveis parâmetros de julgamento inerentes à natureza humana. De fato, a AEDI, antes de tudo, é opção de critério de justiça que, ao invés de ser aleatório e político, assume sua origem dentro do próprio Sistema

Econômico Capitalista de Mercado, para resolver problemas apresentados neste contexto sistêmico sem recorrer a fórmulas outras que não a racionalidade intrínseca ao meio no qual ocorrem os questionamentos jurídico-econômico- sociais. (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 266)

Segundo Meneguín (2010) a legislação aprovada deve gerar uma situação em que os recursos são alocados de tal maneira que os ganhos advindos para todos os agentes econômicos envolvidos sejam maiores do que as perdas suscitadas pela nova norma. Os impactos advindos de cada norma, portanto, precisam ser muito bem avaliados a fim de entender os respectivos contextos de aplicação.

Segundo Sowell (2017) quando não há imparcialidade, sempre haverá prejuízo de valor para as partes envolvidas:

Suponha que uma política de governo seja imposta com o interesse de ajudar um dos lados – por exemplo, empresários ou inquilinos. Uma política desse tipo implica que agora existam três lados envolvidos nestas transações, e que apenas os termos que forem aceitáveis ao mesmo tempo para todos os três lados serão permitidos legalmente. Em outras palavras, estes novos termos excluirão alguns termos que, de outra forma, seriam mutuamente aceitáveis para os próprios participantes. Com menos termos disponíveis agora, provavelmente menos transações serão feitas. Como estas transações são mutuamente benéficas, isto costuma significar que agora ambos os participantes estarão numa situação pior do que estavam em algum aspecto (GONÇALVES; STELZER, 2014, p. 14).

Esta situação mencionada por Thomas Sowell tem vastos exemplos na realidade. O caso do controle do aluguel, imposto em vários locais com a intenção de auxiliar os inquilinos, é um deles. Só que o controle rígido acaba por causar uma queda de investimentos no setor, ou seja, o efeito rebote: se não há atrativos no setor, poucos prédios serão construídos, não terão apartamentos disponíveis e o aluguel, cujo controle seria para auxiliar o inquilino, ficará mais caro pela lógica da oferta e procura.

Dessa forma, percebe-se que a produção legislativa deve ser avaliada pela qualidade das discussões e pela eficácia e efetividade dessas inovações (leis) em aumentar o bem-estar da sociedade.

Conforme apontam Gonçalves e Stelzer (2014), o Estado e o Direito buscam soluções de necessidades dos empreendedores. Nesse contexto, são capazes de propiciar condições mínimas para o desenvolvimento da atividade econômica e social. Trata-se do elemento coercitivo que Weber refere estar sob o domínio do Estado que garante a atividade econômica regulando-a e dirimindo seus conflitos.

É preciso que haja equilíbrio na elaboração das proposições para que os dois lados, conforme preconiza o princípio da proporcionalidade, sejam beneficiados, lembrando que na esfera das relações sociais e comerciais, não há direitos sem deveres e, em todo debate legislativo, esses pontos são ressaltados e as ponderações elucidadas no processo serão consideradas no ato da aprovação de uma lei.

Assim, sob o enfoque sociológico, Max Weber (WEBER, apud Gonçalves e Stelzer, 2014) afirma que "(...) a lógica jurídica puramente profissional e o Direito abstrato contrariam as expectativas sociais, pois estas são orientadas de acordo com o sentido econômico ou prático-utilitário de uma norma jurídica" (p. 191) Assim,, é possível observar que, em meio a escolhas políticas próprias dos sistemas econômicos constitucionalmente adotados, é imperativo emergir respectivo Direito que deve zelar pelos interesses e prerrogativas, tanto dos incluídos como dos socialmente excluídos.

Segundo Monteiro (2009, p. 1.092), a AED pressupõe uma busca por eficiência, formulando caminhos que devem auxiliar na formulação, aplicação e interpretação de textos normativos.

A relação entre economia e direito deve buscar um equilíbrio que permita melhora do bem-estar social. Segundo Gonçalves e Stelzer (2014), as relações sociais constituem a base para o pensar jurídico-econômico. Os autores entendem que é nessa perspectiva de reflexão que se discute o papel do Estado e do Direito para resolução de controvérsias: "Os Estados, segundo a pragmática de seus governos, buscam, nas instituições econômico-jurídico-políticas, a maximização de expectativas de forma a ser obtida a maior diferença entre custo e

benefício” (GONÇALVES E STELZER, 2014, p. 271). Segundo os autores, a própria distribuição de renda e alocação de recursos precisa ter como base uma tomada de decisão racional que pode ser limitada no contexto de mercado:

Defende-se, pois, que se pode distribuir renda e alocar recursos a partir de tomada de decisão racional consideradora do social, fato que o mercado, por si, é incapaz de fazer. Dessa forma, o sistema econômico ideal deve perpassar o mercado globalizado e universalmente regulamentado, sob a égide do PEES, como forma de atenuação entre a planificação – em que se tem a desvantagem de perder o referencial do valor econômico – e a concorrência de mercado – que faz desaparecer as possibilidades de coexistência. (GONÇALVES E STELZER, 2014, p. 271)

Quando há ética e senso de justiça, atos e propósitos devem se voltar à busca daquilo que é legal e ético, observadas as diretrizes e trabalhos pela coletividade, que o caso da Casa Legislativa em discussão nesse trabalho de pesquisa e análise do processo legiferante.

1.4 A LEGÍSTICA E A AVALIAÇÃO DE IMPACTO LEGISLATIVO DA NORMA – A LEGITIMÁTICA COMO CIÊNCIA

A Legística visa ao aprimoramento da técnica legislativa, considerando tanto a forma da norma quanto o seu conteúdo legal, possibilitando, portanto, uma redação dos dispositivos de forma mais precisa e clara.

Segundo Soares (2007), a legística tem embasamento histórico em seu desenvolvimento:

(...) a Legística pode ser definida como saber jurídico que evoluiu com base em algumas das questões recorrentes na história do Direito, vale dizer, a necessidade de uma legislação mais eficaz (no sentido de estar disponível e atuante para a produção de efeitos), o desafio de compatibilizar o Direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como o instrumento exclusivo para a consecução de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais em todos os níveis (SOARES, 2007, p.125).

Vale acrescentar, todavia, que a elaboração de normas que se adequem às externalidades da sociedade moderna são fundamentais para a efetividade do ato de legislar para todos com clareza e competência.

Ainda cabe mencionar que Marco (2013, p. 59), em sua dissertação de mestrado sob o tema “Legística e sua contribuição para a formulação de políticas públicas” cita o Manual de Legística de Carlos Blanco de Moraes:

A lei, pautada pela conservação, em relativo segredo, dos mecanismos da respectiva produção política e técnica, em contraponto com a abertura constitucional e regimental da lei parlamentar, referindo-se ao Regimento do Conselho de Ministros, era "secreto", ou quase, e as próprias diretrizes de redação e sistematização de normas constavam de uma deliberação não publicada do mesmo conselho. (MARCO, 2013, p. 59 apud CARLOS BLANCO DE MORAIS, 2007, p. 30)

Assim, é possível observar que o autor considera que a Legística constitui, na verdade, o principal ramo da ciência da Legislação. Sendo assim, a técnica da elaboração do texto legislativo passou a preocupar vários teóricos, tendo como foco central o aperfeiçoamento dos atos legislativos, evitando colisões e contradições que podem ser geradas pelo excesso legislativo.

Cabe salientar que a realização de boas leis tem como observância o princípio da segurança jurídica, igualdade e equidade, pois visa proteger a população de divergências que possam ocorrer na elaboração de uma norma sem o respeito a esta técnica.

Na feitura da norma, passa-se a aceitar conhecimentos externos ao mundo jurídico, pois leva em consideração demonstrar as ideias de forma clara e precisa para o funcionamento do sistema jurídico e econômico como um todo.

(...) a referência quanto ao procedimento legislativo interno, trata da reunião de dados de realidade para a consecução de determinada política pública, envolvendo politicamente um conjunto de ações que a Legística se

propõe a satisfazer como mecanismo de otimização da ação estatal, visando criar uma possibilidade maior de aproximação entre o legislador e o cidadão, propiciando a produção de Direito com mecanismos de maior persuasão e menor coerção (audiências públicas, negociação legislativa, plebiscitos). (MARCO, 2013, p. 62)

No âmbito do Poder Legislativo, e conforme disposições do Regimento Interno das Casas Legislativas, o trâmite legislativo, a busca e o fornecimento de dados técnicos, e a realização de audiências públicas, visam à elaboração da melhor lei.

Contudo, é neste momento do processo legislativo que a Legística pode contribuir de forma relevante. Isso implica em melhorar o acervo de informações para a criação de um texto normativo claro e preciso, possuindo especificações mais detalhadas que evitem sua má interpretação.

O termo legitimática surgiu em 1993, citado pelos juristas italianos Pietro Mercatali e Carlo Biagioli, podendo ser definida como:

(...) o 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. 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 confecção de textos mais coerentes, claros, comprometidos com fins amplamente justificados e eficazes (PERPÉTUO, 2009, p. 37 *apud* SOARES, BARROS E FARAJ, 2008).

É possível verificar que a legitimática trata da produção legislativa com o auxílio da informática. Atualmente, considerando a grande evolução da internet e da forma de conexão dos cidadãos, é possível utilizar tecnologias para avaliar o impacto social e econômico de uma lei, além de garantir a participação popular ao longo do processo legislativo. A legitimática pode, ainda, garantir instrumentos linguísticos que tornem a lei mais concisa e coerente, o que facilita sua compreensão.

Perpétuo (2009) pontua que é importante conciliar os sistemas de informação tecnológicos com produção de leis, a fim de melhorar aquilo que é realizado no Poder Legislativo:

Apesar dessas ressalvas, a aplicação de sistemas de informação permite uma melhoria da qualidade legislativa e facilita o processo de consolidação das leis, além de propiciar uma boa divulgação da norma, possibilitando, assim, ampliar a participação popular no processo de elaboração de políticas públicas e normas, fatores primordiais para a concretização do Estado Democrático de Direito. (PERPÉTUO, 2009, p. 39)

A avaliação de impacto legislativo procura proporcionar aos legisladores uma forma de fazerem uma escolha eficiente economicamente, ressalta Meneguín (2010, p. 09). A utilização de instrumentos tecnológicos, então, pode contribuir para esse objetivo ser alcançado de forma mais eficiente.

1.5 A APLICAÇÃO DA LEGÍSTICA EM OUTROS PAÍSES

Alguns países utilizam técnicas de legística em seu ordenamento jurídico. É importante que experiências internacionais sejam usadas também no Brasil, considerando principalmente os aprendizados que são capazes de proporcionar para o aperfeiçoamento desse campo de estudos no país (BRUKCHAM, 2020, p. 06).

Segundo Perpétuo (2009, p.24), a Legística já é empregada em diversos países da Europa e da América do Norte. Alemanha, Áustria, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Portugal e Suíça são reconhecidamente os primeiros países a produzir leis observando os princípios da Legística.

A discussão sobre Legística na União Europeia foi iniciada formalmente em 2002, quando um grupo de peritos comunitários, sensível à necessidade de elaborar boas normas, redigiu um relatório em que ficaram sistematizados os princípios que deviam nortear a boa produção legislativa, sendo eles a necessidade, proporcionalidade, participação, transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade (PERPÉTUO, 2009, p. 26).

O Instituto Nacional de Qualidade Jurídica – INQJ, em cooperação com a Câmara de Comércio, Indústria e Serviços Brasil – Reino Unido (BRUKCHAM, 2020), chama a atenção para alguns países quanto à formulação de suas leis.

Na França, o *Conseil d'État* pode alertar o governo acerca da constitucionalidade de proposições, antes de sua aprovação, e, depois desta, o Conselho Constitucional pode declará-las inconstitucionais no todo ou em parte (BRUKCHAM, 2020, p. 08).

Em Portugal as noções de Legística se instituem por meio da Lei 74/1998, que possui normas de Legística tais como estrutura dos diplomas, numeração, publicação, *vacatio legis*. É importante frisar, porém, que não há uma avaliação sistemática, ou seja, uma avaliação obrigatória que não ocorra apenas à discricionariedade dos agentes políticos (TANURE, 2006).

Ainda segundo Perpétuo (2009), quando se compara os modelos adotados nesses países à realidade brasileira, a discussão do tema em âmbito nacional ainda é considerada bastante incipiente. Nos últimos anos, alguns avanços teóricos foram alcançados, mas a utilização adequada das recomendações da legística na atividade legislativa ainda se encontra em desenvolvimento.

Alguns outros países, como Alemanha e Itália, são analisados por Tanure (2006) a respeito do uso da Legística. Segundo o autor, a Avaliação Legislativa na Alemanha se dá de maneira consagrada teoricamente, e há Avaliações *ex ante* e *ex post* por parte das Assembleias. Tais Avaliações não estão previstas em textos Constitucionais, mas são tratadas no âmbito dos regimentos internos dos respectivos parlamentos (TANURE, 2006).

É possível observar, na Europa, que a Itália e a Suíça, dispõem de métodos próprios para embasar a aplicação da Legística em seus respectivos territórios:

Itália: o movimento para a aplicação dos fundamentos da Teoria da Legislação iniciou com o advento da Lei 50/99 a qual constituiu uma administração central chamada “Núcleo para a Simplificação” e lhe atribuiu a função de fazer o levantamento da atividade normativa do Estado;

Suíça: a avaliação legislativa está prevista no art. 170 da Constituição Federal e dispõe o seguinte: “O Parlamento Federal deverá garantir a avaliação da eficácia das medidas adotadas pela Confederação”. Entretanto, a avaliação não é realizada de forma centralizada, ou seja, a competência para o exercício de tal atividade está disseminada entre os Ministérios quais possuem maior interesse acerca da matéria, através de departamentos federais especializados nas matérias que frequentemente se utilizam de avaliações externas; (TANURE, 2006, p. 4)

Segundo Tanure (2006), na América Latina é possível verificar o caso da Argentina, que tem base importante para os estudos acerca de Teoria da Legislação, principalmente no âmbito acadêmico. Mas o autor ressalta que a aplicação desse conhecimento ainda é limitada.

Outro exemplo citado pelo autor é o Canadá. Tanure (2006) explica que o país tem uma experiência particular e um sistema de aplicabilidade da Teoria da Legislação interessante. A sua particularidade se dá pelo fato de que seu ordenamento é extraordinariamente um sistema misto, ou seja, é um sistema em que se há uma mistura entre o sistema continental e o *Common Law*. Isto ocorre pelo fato de o Estado canadiano se utilizar de duas línguas oficiais: o francês e o inglês. (TANURE, 2006).

1.6 MARCO REGULATÓRIO DAS TÉCNICAS LEGISLATIVAS NO BRASIL

A Constituição Federal dispõe, no parágrafo único do artigo 59, ao tratar da técnica de elaboração das leis que a “lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis”.

Nesse sentido, foi editada a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos, emendas à Constituição, Leis Complementares, Leis Ordinárias, Leis Delegadas, Medidas Provisórias, Decretos Legislativos e Resoluções.

Os artigos 3º, 10 e 11 tratam especificamente de pontos sensíveis à Legística e que podem contribuir substancialmente para a qualidade das normas no Brasil:

Art. 3º. A lei será estruturada em três partes básicas:

- I - parte preliminar, compreendendo a epígrafe, a ementa, o preâmbulo, o enunciado do objeto e a indicação do âmbito de aplicação das disposições normativas;
- II - parte normativa, compreendendo o texto das normas de conteúdo substantivo relacionadas com a matéria regulada;
- III - parte final, compreendendo as disposições pertinentes às medidas necessárias à implementação das normas de conteúdo substantivo, às disposições transitórias, se for o caso, a cláusula de vigência e a cláusula de revogação, quando couber.

Art. 10. Os textos legais serão articulados com observância dos seguintes princípios:

- I - a unidade básica de articulação será o artigo, indicado pela abreviatura "Art.", seguida de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste;
- II- os artigos desdobrar-se-ão em parágrafos ou em incisos; os parágrafos em incisos, os incisos em alíneas e as alíneas em itens;
- III - os parágrafos serão representados pelo sinal gráfico "§", seguido de numeração ordinal até o nono e cardinal a partir deste, utilizando-se, quando existente apenas um, a expressão "parágrafo único" por extenso;
- IV - os incisos serão representados por algarismos romanos, as alíneas por letras minúsculas e os itens por algarismos arábicos;
- V- o agrupamento de artigos poderá constituir Subseções; o de Subseções, a Seção; o de Seções, o Capítulo; o de Capítulos, o Título; o de Títulos, o Livro e o de Livros, a Parte;
- VI - os Capítulos, Títulos, Livros e Partes serão grafados em letras maiúsculas e identificados por algarismos romanos, podendo estas últimas desdobrar-se em Parte Geral e Parte Especial ou ser subdivididas em partes expressas em numeral ordinal, por extenso;
- VII - as Subseções e Seções serão identificadas em algarismos romanos, grafadas em letras minúsculas e postas em negrito ou caracteres que as coloquem em realce;
- VIII - a composição prevista no inciso V poderá também compreender agrupamentos em Disposições

Preliminares, Gerais, Finais ou Transitórias, conforme necessário.

Art. 11. As disposições normativas serão redigidas com clareza, precisão e ordem lógica, observadas, para esse propósito, as seguintes normas:

I - para a obtenção de clareza:

- a) usar as palavras e as expressões em seu sentido comum, salvo quando a norma versar sobre assunto técnico, hipótese em que se empregará a nomenclatura própria da área em que se esteja legislando;
- b) usar frases curtas e concisas;
- c) construir as orações na ordem direta, evitando preciosismo, neologismo e adjetivações dispensáveis;
- d) buscar a uniformidade do tempo verbal em todo o texto das normas legais, dando preferência ao tempo presente ou ao futuro simples do presente;
- e) usar os recursos de pontuação de forma judiciosa, evitando os abusos de caráter estilístico;

II - para a obtenção de precisão:

- a) articular a linguagem, técnica ou comum, de modo a ensejar perfeita compreensão do objetivo da lei e a permitir que seu texto evidencie com clareza o conteúdo e o alcance que o legislador pretende dar à norma;
- b) expressar a ideia, quando repetida no texto, por meio das mesmas palavras, evitando o emprego de sinonímia com propósito meramente estilístico;
- c) evitar o emprego de expressão ou palavra que confira duplo sentido ao texto;
- d) escolher termos que tenham o mesmo sentido e significado na maior parte do território nacional, evitando o uso de expressões locais ou regionais;
- e) usar apenas siglas consagradas pelo uso, observado o princípio de que a primeira referência no texto seja acompanhada de explicitação de seu significado;
- f) grafar por extenso quaisquer referências a números e percentuais, exceto data, número de lei e nos casos em que houver prejuízo para a compreensão do texto; (Redação dada pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)
- g) indicar, expressamente o dispositivo objeto de remissão, em vez de usar as expressões 'anterior', 'seguinte' ou equivalentes; (Incluída pela Lei Complementar nº 107, de 26.4.2001)

III - para a obtenção de ordem lógica:

- a) reunir sob as categorias de agregação - subseção, seção, capítulo, título e livro - apenas as disposições relacionadas com o objeto da lei;
- b) restringir o conteúdo de cada artigo da lei a um único assunto ou princípio;
- c) expressar por meio dos parágrafos os aspectos complementares à norma enunciada no caput do artigo e as exceções à regra por este estabelecida;
- d) promover as discriminações e enumerações por meio dos incisos, alíneas e itens (BRASIL, 2018, p. 01 e 03).

É importante observar que a referida lei complementar traz critérios materiais e formais para a elaboração da lei e apresenta constantes mudanças a fim de aprimorar o conteúdo. Em 2001, a Lei Complementar nº 95 teve alguns de seus pontos alterados pela Lei Complementar nº 107, sendo estas regulamentadas pelo Decreto Federal Nº 4.176, de 28 de março de 2002, que estabelece normas para a elaboração, redação, alteração e consolidação dos atos normativos a serem encaminhados ao Presidente da República pelos seus Órgãos e Ministérios, sendo estes as leis, medidas provisórias e decretos.

Em 2017, o Decreto nº 9.191 revogou o Decreto Nº 4.176, de 2002, trazendo diretrizes mais atuais para a elaboração, redação, articulação e alteração dos atos normativos. Além dos dispositivos que tratam da redação da lei, destacam-se as seguintes disposições:

Documentos que acompanham a exposição de motivos

Art. 30. Serão enviados juntamente à exposição de motivos, além de outros documentos necessários à sua análise:

I - a proposta do ato normativo; II - o parecer jurídico;

III - o parecer de mérito; e

IV - os pareceres e as manifestações aos quais os documentos de que tratam os incisos II e III façam remissão.

Parecer jurídico

Art. 31. A análise contida no parecer jurídico abrangerá:

I - os dispositivos constitucionais ou legais nos quais está fundada a validade do ato normativo proposto;

II - as consequências jurídicas dos principais pontos da proposta de ato normativo;

III - as controvérsias jurídicas que envolvam a matéria; e

IV - a conclusão a respeito da constitucionalidade, da legalidade e do atendimento à técnica legislativa.

Parecer de mérito

Art. 32. O parecer de mérito conterá:

- I - a análise do problema que o ato normativo visa a solucionar; II - os objetivos que se pretende alcançar;
- III - a identificação dos atingidos pelo ato normativo;
- IV - quando couber, a estratégia e o prazo para implementação;
- V - na hipótese de a proposta implicar renúncia de receita, criação, aperfeiçoamento ou expansão da ação governamental, ou aumento de despesas:
 - a) a estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois subsequentes, da qual deverá constar, de forma clara e detalhada, as premissas e as metodologias de cálculo utilizadas, e indicará:
 - 1. se a medida proposta foi considerada nas metas de resultados fiscais previstas na lei de diretrizes orçamentárias; e
 - 2. a simulação que demonstre o impacto da despesa com a medida proposta; e
 - b) a declaração de que a medida apresenta:
 - 1. adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual; e
 - 2. compatibilidade com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com o art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e
 - c) a criação ou a prorrogação de benefícios de natureza tributária, da qual decorra renúncia de receita, deverá conter exposição justificada sobre o atendimento às condições previstas no
- VI - quando couber, a análise do impacto da medida:
 - a) sobre o meio ambiente; e
 - b) sobre outras políticas públicas, inclusive quanto à interação ou à sobreposição;
- VII - na hipótese de medida provisória ou de projeto de lei em regime de urgência, a análise das consequências do uso do processo legislativo regular; e
- VIII - na hipótese de políticas públicas financiadas por benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia prevista no § 6º do art. 165 da Constituição, as proposições deverão conter:
 - a) objetivos, metas e indicadores para acompanhamento e avaliação dos resultados alcançados; e
 - b) indicação do órgão responsável e do eventual corresponsável pela gestão da política (BRASIL, 2017, *on line*).

Os artigos acima abordam uma análise da proposição legislativa conforme pontuado em itens anteriores que tratam da Legística. Isso significa que o foco não deve ser somente a redação da lei, mas também, com igual importância, no ponto de vista da necessidade de normatizar o fato e de como será a sua concepção e aplicabilidade ao caso concreto, devendo, portanto, tais diretrizes serem adotadas pelos parlamentares brasileiros.

Essas são normas que regulamentam a técnica legislativa, para a produção de leis de boa qualidade. Por meio deles, podemos observar que há no ordenamento positivo brasileiro as bases legais para que os legisladores busquem instrumentos que, aplicados ao processo legislativo, organizem o conteúdo das normas elaboradas pelo Parlamento.

1.7 CONSIDERAÇÕES PARCIAIS

A Legística é considerada uma técnica de produção de normas e leis que atendam aos interesses da sociedade e que contemple princípios básicos para o entendimento e aceitabilidade da mesma pelas próprias casas legislativas e pelas instituições democráticas.

A exemplo de outros países, a Legística no Brasil vem passando por análises constantes, sendo objeto de estudos e passando por aprimoramentos para que seu papel unificador e justo se faça cumprir.

Sendo ciência ou não, a técnica em estudo surgiu e age para a simplificação da redação e função da norma, regulado por lei maior, a constitucional, para que recursos não sejam empregados em vão. Nesse contexto, é possível alcançar maior respeito à independência dos três poderes, assegurando os princípios republicanos e democráticos que regem os estados e a própria nação.

A partir de então, pode-se considerar que a função legiferante vem cumprindo seu papel à medida das demandas, com seus aprimoramentos oportunos, conduzindo o Poder Legislativo nacional no caminho da observação da própria lei e das recomendações teóricas acerca da Legística.



2

**O PODER LEGISLATIVO
BRASILEIRO**

Neste capítulo, o Poder Legislativo será discutido à luz de suas funções contemporâneas. Suas características atípicas, que comporta o jurisdicionar, o administrar e o fiscalizar, contribuem para que haja a prática democrática em território nacional. Segundo Mendes e Branco (2020), o Poder Legislativo tem importante papel na construção legislativa, mas também em outras funções que vão além do seu papel clássico.

Neste capítulo, em cada seção, a temática descrita visa apresentar o Poder Legislativo em sua gênese, demonstrando principalmente sua face elaborativa de leis. As funções exercidas por seus membros individualmente ou de forma coletiva também serão apresentadas, nas duas Casas, com vistas à construção do direcionar mais adequado para a nação brasileira.

Na Seção 1, o Funcionamento do Processo Legislativo será apresentado de forma simples para que o leitor compreenda como funcionam as duas Casas Legislativas Federais no que tange à elaboração das leis.

As funções típicas e atípicas do poder Legislativo serão apresentadas e discutidas na Seção 2, mostrando ao leitor como as casas precisaram se adequar às demandas do país em razão de diversos fatores, principalmente quando se trata do Poder Executivo.

Na Seção 3, há descrição da estrutura do Poder Legislativo no Brasil, que é bicameral – Câmara e Senado, apresentado suas atribuições, que se assemelham em partes, mas que são independentes.

A Seção 4 mostra como se dá o processo legislativo no Congresso Nacional, que é um poder independente como os demais e tem autonomia para criar seus próprios regimentos e regramentos.

A deliberação dos Processos Normativos nas Comissões será debatida na seção 5. É possível verificar a complexidade desses

processos, pois os mais distintos pontos de vista são colocados em discussão e a tomada de decisão precisa ser concisa para a efetividade da deliberação.

Na última seção, apresentam-se as ações desenvolvidas pela própria Câmara para popularizar a Legística internamente, com abertura e disponibilização de informações afins para o cidadão que não é servidor da Casa, fomentando o interesse da sociedade para o processo legiferante.

2.1 FUNCIONAMENTO DO PROCESSO LEGISLATIVO

A Legística está conectada ao poder legislativo no que tange à sua função de produção normativa. Nesse sentido, é importante detalhar como funciona o poder legislativo e o processo legislativo.

Os Estados contemporâneos não mais se coadunam com a inflexibilidade da separação de Poderes proposta no século XVIII por Montesquieu, no clássico "O Espírito das Leis", segundo o qual cada Poder exerceria uma única função típica, agindo de modo autônomo e dissociado dos demais órgãos, conforme se tinha no Brasil nas primeiras décadas de seu jovem regime democrático.

Essa rigidez absoluta, que historicamente impulsionou a construção da teoria, visava combater a concentração de poderes no monarca, limitando-o através da contenção. E já em 1748, já era sabido que "para que não se possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas, o poder freie o poder" (MONTESQUIEU, 1748, p. 200).

Bitencourt (2008) destaca que, a partir da teoria de Montesquieu sobre a separação institucional de poderes, "a análise da coerência de suas reflexões precisa partir dos pressupostos a que ela se propôs ao seu tempo, bem como de uma apreciação das instituições e de seus respectivos funcionamentos." (BITENCOURT, 2008, p. 55).

Tendo isso em conta, a tripartição de Poderes no sistema jurídico pátrio é consagrada por norma constitucional, podendo ser interpretada de forma mais elástica. O poder constituinte originário determinou um arranjo institucional que a cada um dos órgãos estatais

existem competências que se traduzem em funções tradicionais (típicas ou predominantes) e também atípicas (secundárias).

Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2012) a "distribuição de funções não se processa de maneira a preservar com rigidez absoluta a exclusividade de cada órgão no desempenho da sua função que lhe confere o nome" (MELLO, 2012, p. 33). O Estado Democrático de Direito é regido, inclusive, pelo sistema de freios e contrapesos.

O impacto dessa releitura, que atenuou a rigidez da formulação tradicional da separação de Poderes, é especialmente notado na atuação do Poder Legislativo. Cabe mencionar, de acordo com Masson (2017, p. 602):

(...) se com a Revolução Francesa o Poder alcançou considerável posição de supremacia, após o fim da 1ª Grande Guerra Mundial (1914-1918) assistiu-se ao seu declínio no que diz respeito à função legislativa. Foi neste período que o "Estado de bem estar social" (*Welfare State*) atingiu notável predominância, propugnando insistente intervenção estatal nos mais variados setores, o que tornou latente a incapacidade do Legislativo em ofertar soluções normativas imediatas para as necessidades socioeconômicas e políticas cotidianas que se apresentavam. A lentidão das deliberações e vocações legislativas culminaram na inserção, nos documentos constitucionais, de instrumentos decisórios rápidos, que permitiam ao Governo (Poder Executivo) legislar imediatamente, como os decretos-leis (atualmente, medidas provisórias) (MASSON, 2017, p. 602)

Atualmente, como já apontava Carvalho (2009, p. 1.091), a função de cada poder na democracia é indeclinável. Assim, o Legislativo tem sua função típica em torno do processo legislativo, assim como também controla e fiscaliza atos de outros poderes.

No Brasil, as primeiras décadas do século XXI transformaram o modo de pensar e de fazer as leis. O povo, que concede o poder aos legisladores e gestores, tem estado atento aos regramentos e ao comportamento dos parlamentares em relação ao legislar e honrar o poder que lhes foi atribuído através do voto. As ações plenárias estão mais próximas da população em função da regra e princípio da transparência e devido à velocidade com que se emite e processa as informações.

A inovação nesse processo precisa atender às demandas da população dentro do espaço econômico, social e político em que se encontram. Nesse sentido, vale lembrar que todos esses direitos estão assegurados pela Carta de 1988, sem ferir seus princípios e deveres.

Em outras palavras, aos legisladores da Câmara Legislativa e do Senado Federal também cabe a supervisão do Poder Executivo, seja no pleno exercício de sua função e até mesmo no desempenho das atividades de seus subordinados lotados nos inúmeros ministérios que tratam do Brasil de forma direcionada.

2.2 FUNÇÕES TÍPICAS E ATÍPICAS

Não há hierarquia em relação às duas funções típicas do Poder Legislativo, que são legislar e fiscalizar. Ambas se encontram no mesmo patamar de importância, mas para este trabalho, o foco será a função precípua, qual seja a legislativa.

Historicamente, é possível verificar que o parlamento realiza suas reuniões ao redor do mundo há séculos. Segundo Masson (2017), no século 17 o foco das reuniões era "saber da regularidade da captação de recursos pelos emissários reais, para depois fixar as contribuições dos feudos e escrevê-las, a pedido do rei" (p. 605).

Maia (2020) lembra que o Poder Legislativo, por sua vez, atipicamente, conforme a Constituição Federal de 1988, administra, quando, por exemplo, dispõe sobre sua organização, funcionamento, política, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços (art. 51, IV); jurisdiciona, quando processa e julga o Presidente e o Vice-Presidente da República nos crimes de responsabilidade (art. 52, I) e fiscaliza, ao exercer o controle externo, através do Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União (art. 71).

Masson (2017, p. 606) destaca que:

o cenário que se desenha para o Poder Legislativo é melancólico: crise de legitimidade e perda de prestígio levaram o Poder a nova fase de decadência. Os recentes (e, infelizmente, corriqueiros) escândalos envolvendo compra de votos, troca de favores, manobras de proteção

e blindagem entre os pares, bem como os procedimentos corruptos de finalidade exclusivamente eleitoreira, retiraram-lhe a credibilidade e a confiança em seus atos. Adicione-se a isso, o próprio sistema parlamentar de trabalho, que envolve infindáveis debates e discussões de difícil (às vezes, impossível) conciliação entre os grupos opostos, o que faz com que a agenda política do país seja constantemente deslocada para o Executivo (sempre ágil na concessão de medidas sanatórias, especialmente as normativas rápidas, como as medidas provisórias) ou para o Judiciário que, num ativismo judicial moderado, mas tornado necessário pelas injustificáveis omissões do Congresso Nacional tem suprido as ausências do Poder Legislativo. (MASSON, 2017, p. 606)

Desta maneira, a remodelação que se impõe ao Poder Legislativo, para a retomada de uma posição de destaque no cenário político, visa o aprimoramento das suas funções legislativas e fiscalizatórias, e da própria democracia representativa.

É nesse caminho que o parlamento, por meio da Legística, pode assumir o protagonismo na seara da consecução de políticas públicas eficazes. As leis que as viabilizam serão planejadas de acordo com a adequação da norma ao sistema jurídico vigente, ao Regimento Interno da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, pautados em uma avaliação legislativa², pois se necessita creditar o processo a partir da ciência empregada, com observação dos princípios a que a Legística deve se submeter.

Nesse sentido, é importante especificar a estrutura do Poder Legislativo, segundo fundamenta a Constituição Federal e, ainda, como se dá o processo legislativo. A pesquisa e o partilhamento da informação que se molda e consolida no processo legislativo ainda não são claros e plenamente acessíveis, embora haja ferramentas importantes facilitadoras para tal.

² Alexandre de Castro apresenta a 'Avaliação Legislativa' como o conjunto de análises feitas mediante a utilização de método científico dos efeitos potenciais e reais decorrentes de uma legislação.

Caracteriza-se por ser um procedimento sistemático e objetivo que torne acessíveis e verificáveis os dados relevantes para a decisão de legislar. É um processo pluridisciplinar.

A Legística precisa ser incorporada à metodologia de elaboração das leis nacionais, com atenção aos seus princípios básicos e com a observância das demandas da nação que tem uma constituição jovem; Essa Carta necessita de adendos e reformulações que atendam aos anseios que o século XXI trouxe, considerando tecnologias e maior conhecimento acerca de direitos civis, políticos e sociais por todos os cidadãos.

2.3 ESTRUTURA DO PODER LEGISLATIVO

O Poder Legislativo federal brasileiro é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe de duas casas; Ele pode ser caracterizado como um sistema bicameral, formado pela Câmara dos Deputados e o Senado Federal, a primeira representando o povo brasileiro e a segunda, os Estados e o Distrito Federal. (MENDES; BRANCO, 2019)

Focando no Poder Legislativo Federal, o Congresso Nacional legisla sobre diversas matérias elencadas em nossa Lei Magna – artigos 48 e 49, da Constituição Federal de 1988:

Art. 48. Cabe ao Congresso Nacional, com a sanção do Presidente da República, não exigida esta para o especificado nos artigos 49, 51 e 52, dispor sobre todas as matérias de competência da União, especialmente sobre:

- I - sistema tributário, arrecadação e distribuição de rendas;
- II - plano plurianual, diretrizes orçamentárias, orçamento anual, operações de crédito, dívida pública e emissões de curso forçado;
- III - fixação e modificação do efetivo das Forças Armadas;
- IV - planos e programas nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento;
- V - limites do território nacional, espaço aéreo e marítimo e bens do domínio da União;
- VI - incorporação, subdivisão ou desmembramento de áreas de Territórios ou Estados, ouvidas as respectivas Assembleias Legislativas;
- VII - transferência temporária da sede do Governo Federal;
- VIII - concessão de anistia;
- IX - organização administrativa, judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública da União e dos Territórios e organização judiciária, do Ministério Público e da Defensoria Pública do Distrito Federal;

- X - criação, transformação e extinção de cargos, empregos e funções públicas;
- XI - criação, estruturação e atribuições dos Ministérios e órgãos da administração pública;
- XII - telecomunicações e radiodifusão;
- XIII - matéria financeira, cambial e monetária, instituições financeiras e suas operações;
- XIV - moeda, seus limites de emissão, e montante da dívida mobiliária federal. Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:
- I - resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional; II - autorizar o Presidente da República a declarar guerra, a celebrar a paz, a permitir que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneçam temporariamente, ressalvados os casos previstos em lei complementar;
- III - autorizar o Presidente e o Vice-Presidente da República a se ausentarem do País, quando a ausência exceder a quinze dias;
- IV - aprovar o estado de defesa e a intervenção federal, autorizar o estado de sítio, ou suspender qualquer uma dessas medidas;
- V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;
- VI - mudar temporariamente sua sede;
- VII - fixar idêntica remuneração para os Deputados Federais e os Senadores, em cada legislatura, para a subsequente, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- VIII - fixar para cada exercício financeiro a remuneração do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado, observado o que dispõem os arts. 150, II, 153, III, e 153, § 2º, I;
- IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;
- X - fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta;
- XI - zelar pela preservação de sua competência legislativa em face da atribuição normativa dos outros Poderes;
- XII - apreciar os atos de concessão e renovação de concessão de emissoras de rádio e televisão;
- XIII - escolher dois terços dos membros do Tribunal de Contas da União; XIV - aprovar iniciativas do Poder

Executivo referente a atividades nucleares; XV - autorizar referendo e convocar plebiscito;

XVI - autorizar, em terras indígenas, a exploração e o aproveitamento de recursos hídricos e a pesquisa e lavra de riquezas minerais;

XVII - aprovar, previamente, a alienação ou concessão de terras públicas com área superior a dois mil e quinhentos hectares (BRASIL, 2016, *on line*).

Dessa forma, o que se nota é que o formato bicameral do parlamento brasileiro apresenta algumas peculiaridades relativas às suas competências e à regulação dos trabalhos. Assim, além do respaldo na Constituição, os trabalhos realizados no Congresso Nacional, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, seguem ainda o regimento específico de cada um destes, sendo, respectivamente, o Regimento Interno do Congresso Nacional, Regimento Interno da Câmara dos Deputados e Regimento Interno do Senado Federal, que regulam o funcionamento dos trabalhos e parte do processo legislativo em cada Casa e, também, o processo de elaboração normativa.

2.4 O PROCESSO LEGISLATIVO NO CONGRESSO NACIONAL

O Legislativo é autônomo e independente, característica dos poderes que compõem a República. Isso garante sua auto-organização, explicitada na Constituição Federal quando esta determina competir a cada Casa Legislativa elaborar seu regimento interno e dispor sobre sua organização, funcionamento, polícia, criação, transformação ou extinção dos cargos, empregos e funções de seus serviços, além da iniciativa de lei para fixação da respectiva remuneração, observados os parâmetros estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (BRASIL, 2016).

É também possível verificar a autonomia e liberdade de conformação do Poder Legislativo por meio do Art. 57, § 3º, CF/88, que determina ser da competência conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal a elaboração do regimento comum e regulação da criação de serviços comuns às duas Casas.

A elaboração do respectivo regimento interno revela dimensão importante da autonomia do Poder, na medida em que este

documento é que exterioriza as regras para condução dos trabalhos e os deveres internos dos membros integrantes. No entanto, o texto constitucional lista algumas determinações que limitam a autonomia na confecção do regimento como, por exemplo, a circunstância de o Presidente do Senado Federal necessariamente presidir o Congresso Nacional.

O processo legislativo é composto por atos pré-ordenados que possibilitam a realização das ações necessárias para a elaboração de leis. Para Caetano (2009) o "processo legislativo" compreende a "sucessão ordenada dos trâmites a observar na elaboração dos atos normativos pelos órgãos colegiados constitucionalmente competentes para legislar, e das formalidades complementares" (p. 1.171).

A atividade legiferante, regulada pelo poder constituinte originário em seção especial (Tít. IV, Cap. I, Seção VIII, que engloba os Arts. 59 a 69, CF/88), é exercida com primazia, mas não com exclusividade, pelo Poder Legislativo. Assim, é possível identificar no ordenamento jurídico situações nas quais outro Poder exerce, de modo atípico, função de natureza legislativa - como, por exemplo, a edição de medida provisória pelo chefe do Poder Executivo.

Como a disciplina jurídica do processo de formação das leis tem matriz essencialmente constitucional - pois residem no texto da Constituição os princípios que regem o procedimento de elaboração das espécies normativas -, vale registrar que as linhas básicas do modelo constitucional federal, referentes ao processo legislativo, são de absorção compulsória pelas Constituições Estaduais e Leis Orgânicas Municipais, conforme entendimento do Supremo Tribunal Federal na ADI 5296 MC/DF.

A desobediência às regras do processo legislativo constitucionalmente delineado resulta inequívoca inconstitucionalidade formal da lei ou do ato normativo elaborado, conforme aponta Masson (2016):

- (i) reconhecida pelo Poder Judiciário no exercício do controle repressivo de constitucionalidade - tanto no âmbito do controle difuso como no do concentrado;
- (ii) evitada no controle de constitucionalidade político preventivo, desenvolvido externamente ao Poder Judiciário, pelo Poder Legislativo (através da atuação

- das Comissões de Constituição e Justiça) e pelo Poder Executivo, por meio do veto jurídico presidencial;
- (iii) refreada pelo Poder Judiciário, por meio do excepcional controle de constitucionalidade jurisdicional preventivo, no qual os parlamentares defendem seu direito público subjetivo à correta e estrita observância do devido processo legislativo, o que os permite manejar o mandado de segurança individual (impetrado pelos parlamentares federais perante o Supremo Tribunal Federal) em todas as oportunidades em que forem desrespeitadas as normas constitucionais referentes à elaboração das espécies normativas. (MASSON, 2016, p. 736).

Conforme posicionamento do STF no MS 24642, o parlamentar tem legitimidade ativa para impetrar mandado de segurança com o objetivo de coibir atos praticados no processo de aprovação de leis e emendas constitucionais que não se compatibilizam com o processo legislativo constitucional.

Por fim, vale frisar que em 2013, o STF reafirmou esse entendimento ao considerar que o sistema constitucional pátrio não autoriza que o controle de constitucionalidade judicial prévio seja utilizado como regra. A jurisprudência da Corte está consolidada no sentido de, ordinariamente, serem rechaçadas as demandas judiciais com essa finalidade (BRASIL, 2013).

Segundo o MS 32033, o STF, portanto, segue reconhecendo somente duas exceções a essa regra: (i) proposta de emenda à Constituição manifestamente ofensiva à cláusula pétrea; e (ii) projeto de lei ou de emenda em cuja tramitação se verifique evidente afronta à cláusula constitucional que disciplina o correspondente processo legislativo.

Percebe-se que, em ambos os casos, o vício de inconstitucionalidade está diretamente relacionado aos aspectos formais e procedimentais da atuação legislativa. Nessas circunstâncias, a impetração de segurança é admissível porque busca corrigir vício efetivamente concretizado antes e independentemente da final aprovação da norma.

Essa proteção se faz relevante, por exemplo, como meio de resguardar os próprios parlamentares de pressões decorrentes de

interesses contrários a leis ou projetos de leis que visem regular situações do caso concreto para, assim, viabilizar políticas públicas.

O processo legislativo, conforme aponta Masson (2020), pode ser classificado quanto à organização política e quanto às suas fases e ritos procedimentais. Destaca-se a segunda vertente, dos ritos procedimentais, que se subdivide, conforme o autor, em: (i) ordinário, quando utilizado para criar leis ordinárias, como é o procedimento básico previsto constitucionalmente e que se caracteriza pela ausência de prazos específicos para a realização dos atos de deliberação; (ii) sumário ou abreviado, quando o rito se assemelha ao ordinário, pois possui as mesmas fases e os mesmos atos, mas é diferente por possuir prazo para a deliberação e vocação; (iii) especial, quando é utilizado o rito para tramitação das demais espécies normativas, como emenda constitucional, lei complementar, lei delegada, medida provisória, decreto legislativo, resolução e as leis orçamentárias e financeiras (MASSON, 2020).

O procedimento de elaboração das leis complementares, em termos constitucionais, segue o mesmo processo de formação das leis ordinárias. A diferença é quando à maioria de aprovação, pois para validação dos projetos de leis complementares é exigida manifestação favorável de maioria absoluta, enquanto a aprovação das leis ordinárias exige, tão somente, a manifestação favorável de maioria simples.

Por isso, já se discutiu se o procedimento de leis complementares segue o procedimento ordinário, em razão da semelhança, ou se o procedimento é especial, em virtude da distinção constitucional referente à maioria de aprovação. Somos partidários da segunda corrente: o procedimento é especial, porque é específico em face daquele previsto para a legislatura ordinária.

2.5 A DELIBERAÇÃO DOS PROJETOS NORMATIVOS NAS COMISSÕES

A Câmara e o Senado possuem Comissões Parlamentares Permanentes ou Temporárias, dotadas de funções legislativas e fiscalizadoras, na forma definida na Constituição Federal e nos Regimentos Internos de cada Casa.

No cumprimento dessas duas funções básicas, de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as Comissões promovem, também, debates e discussões com a participação da sociedade em geral, sobre todos os temas ou assuntos de seu interesse. É também no âmbito das comissões que se apresentam e se estudam todos os dados, antecedentes, circunstâncias e conveniência de um projeto. Nas Comissões se possibilita que esses aspectos sofram ampla discussão e haja mais liberdade para expressão das opiniões e formação do consenso que, emitido sob a forma de parecer da Comissão, irá orientar o Plenário na apreciação da matéria. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, *on line*)

Eis aqui a relevância do trabalho desempenhado pelas Comissões das Casas do parlamento: é nelas que as discussões sobre os projetos que influenciam as políticas públicas acontecem, de acordo com a pertinência temática dos mesmos. As apreciações podem ser conclusivas, sem passar pelo Plenário, ou então encaminhada a ele após análise das comissões.

Sobre as comissões, o Regimento Interno da Câmara dos Deputados dispõe que elas podem ser permanentes ou temporárias:

Art. 22. As Comissões da Câmara são:

I - Permanentes, as de caráter técnico-legislativo ou especializado integrantes da estrutura institucional da Casa, co-partícipes e agentes do processo legiferante, que têm por finalidade apreciar os assuntos ou proposições submetidos ao seu exame e sobre eles deliberar, assim como exercer o acompanhamento dos planos e programas governamentais e a fiscalização orçamentária da União, no âmbito dos respectivos campos temáticos e áreas de atuação;

II - Temporárias, as criadas para apreciar determinado assunto, que se extinguem ao término da legislatura, ou antes dele, quando alcançado o fim a que se destinam ou expirado seu prazo de duração. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, *on line*)

A diferença primordial entre as Comissões Permanentes e Temporárias é que a primeira foi criada com a finalidade de discutir e votar as propostas de leis que são apresentadas à Câmara. Elas integram, portanto, o processo legislativo, manifestando opinião

técnica sobre o assunto, por meio de pareceres, antes de ser levado a Plenário (CARNEIRO, 2016, p.171). O Regimento estabelece competências específicas ligadas às comissões que são permanentes:

Art. 24. Às Comissões Permanentes, em razão da matéria de sua competência, e às demais Comissões, no que lhes for aplicável, cabe:

I - discutir e votar as proposições sujeitas à deliberação do Plenário que lhes forem distribuídas;

II - discutir e votar projetos de lei, dispensada a competência do Plenário, salvo o disposto no § 2º do art. 132 e excetuados os projetos:

a) de lei complementar;

b) de código;

c) de iniciativa popular;

d) de Comissão;

e) relativos a matéria que não possa ser objeto de delegação, consoante o § 1º do art. 68 da Constituição Federal;

f) oriundos do Senado, ou por ele emendados, que tenham sido aprovados pelo Plenário de qualquer das Casas;

g) que tenham recebido pareceres divergentes;

h) em regime de urgência;

III - realizar audiências públicas com entidades da sociedade civil;

IV - convocar Ministro de Estado para prestar, pessoalmente, informações sobre assunto previamente determinado, ou conceder-lhe audiência para expor assunto de relevância de seu ministério;

V - encaminhar, através da Mesa, pedidos escritos de informação a Ministro de Estado;

VI - receber petições, reclamações ou representações de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas, na forma do art. 253;

VII - solicitar depoimento de qualquer autoridade ou cidadão;

VIII - acompanhar e apreciar programas de obras, planos nacionais, regionais e setoriais de desenvolvimento e sobre eles emitir parecer, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

IX - exercer o acompanhamento e a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades

instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, em articulação com a Comissão Mista Permanente de que trata o art. 166, § 1º, da Constituição Federal;

X - determinar a realização, com o auxílio do Tribunal de Contas da União, de diligências, perícias, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal;

XI - exercer a fiscalização e o controle dos atos do Poder Executivo, incluídosos da administração indireta;

XII - propor a sustação dos atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa, elaborando o respectivo decreto legislativo;

XIII - estudar qualquer assunto compreendido no respectivo campo temático ou área de atividade, podendo promover, em seu âmbito, conferências, exposições, palestras ou seminários;

XIV - solicitar audiência ou colaboração de órgãos ou entidades da administração pública direta, indireta ou fundacional, e da sociedade civil, para elucidação de matéria sujeita a seu pronunciamento, não implicando a diligência dilação dos prazos. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2021, *on line*)

Em relação às Comissões Temporárias, elas podem ser comissões especiais – com a finalidade de emitir pareceres sobre proposições em situações especiais ou oferecer estudos sobre temas específicos. Como exemplo, é possível citar a comissão especial criada para debater a PEC 06/2019, da Reforma da Previdência, as comissões externas – criadas para acompanhar assuntos específicos em localidade situada fora da sede da Câmara – e as Comissões Parlamentares de Inquérito – as CPIs, que são destinadas, como já mencionado, a investigar fato certo em prazo determinado.

As comissões temporárias extinguem-se ao final da legislatura em que são criadas ou quando expirado o prazo fixado quando da sua criação ou, ainda, quando alcançada a finalidade para a qual foi criada. As comissões temporárias apreciam, ainda, as denúncias contra crimes de responsabilidade cometidos pelo Presidente da República – vide exemplo do impeachment da ex-presidente Dilma Rousseff –, Vice- Presidente e Ministros de Estado.

Segundo Carneiro (2016), após a promulgação da Constituição Federal o papel das comissões foi ampliado e fortalecido. Trata-se de espaços que desempenham funções importantes para o desenvolvimento da democracia.

No exercício de 2020, a Câmara dos Deputados possuía 25 comissões permanentes de diversos temas. Elas serão o foco nesse trabalho de pesquisa, já que serão nelas que a maioria das propostas que irão moldar as políticas públicas serão discutidas³³.

Como exemplo para o estudo aqui apresentado, analisaremos os trabalhos de duas comissões permanentes, quais sejam a Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática (CCTCI), e a Comissão de Educação.

A primeira, criada em 1936, é constituída hoje por quarenta e dois membros de deputados titulares e igual quantidade de suplentes, atuando como órgão técnico, tal qual disposto no artigo 32, III, do RICD, que dispõe sobre suas atribuições regimentais:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

[...]

III - Comissão de Ciência e Tecnologia, Comunicação e Informática:

- a) desenvolvimento científico e tecnológico; política nacional de ciência e tecnologia e organização institucional do setor; acordos de cooperação com outros países e organismos internacionais;
- b) sistema estatístico, cartográfico e demográfico nacional;
- c) os meios de comunicação social e a liberdade de imprensa;
- d) a produção e a programação das emissoras de rádio e televisão;

³³ Segundo dispõe o sítio eletrônico oficial das Comissões Permanentes no portal da Câmara dos Deputados, estas são definidas como órgãos temáticos formados por deputados para debater e votar as propostas legislativas relacionadas a seus temas. A composição parlamentar desses órgãos é renovada a cada ano. As comissões emitem pareceres sobre as propostas antes que sejam votadas pelo Plenário; ou votam as propostas em caráter conclusivo, aprovando-as ou rejeitando-as, sem a necessidade de passagem pelo Plenário da Casa. Na ação fiscalizatória, as comissões atuam como mecanismos de controle dos programas do Poder Executivo.

- e) assuntos relativos a comunicações, telecomunicações, informática, telemática e robótica em geral;
- f) indústrias de computação e seus aspectos estratégicos;
- g) serviços postais, telegráficos, telefônicos, de telex, de radiodifusão e de transmissão de dados;
- h) outorga e renovação da exploração de serviços de radiodifusão sonora e de sons e imagens;
- i) política nacional de informática e automação e de telecomunicações;
- j) regime jurídico das telecomunicações e informática (BRASIL, 2019, *on line*).

Já a segunda foi criada antes da primeira legislatura da Casa, em 1823, na época ainda do Império. Composta também de 42 membros titulares e 42 membros suplentes, a Comissão de Educação atua nos seguintes campos temáticos:

Art. 32. São as seguintes as Comissões Permanentes e respectivos campos temáticos ou áreas de atividade:

[...]

IX - Comissão de Educação:

- a) assuntos atinentes à educação em geral;
- b) política e sistema educacional, em seus aspectos institucionais, estruturais, funcionais e legais;
- c) direito da educação;
- d) recursos humanos e financeiros para a educação (BRASIL, 2019, *on line*).

As duas comissões trazem um rol de 42 membros. Isso garantiria uma maior participação de parlamentares e de partidos e, por consequência, uma maior representatividade e a democracia no debate, mas segundo o Ato da Mesa nº 23, de 2019, a distribuição das vagas nas comissões permanentes entre blocos parlamentares em que se inserem os partidos, o que, de certo ângulo, pode não ser algo proporcional⁴.

⁴ Analisando a distribuição mencionada, na Comissão de Educação e a CCTCI, que possuem a mesma quantidade de membros, ficam: 25 membros pertencentes ao Bloco PSL, PP, PSD, MDB, PR, PRB, DEM, PSDB, PTB, PSC, PMN; 8 membros pertencentes ao Bloco PDT, PODEMOS, SOLIDARIEDADE, PCdoB, PATRI, PPS, PROS, AVANTE, PV, DC; 8 membros pertencentes ao Bloco PT, PSB, PSOL, REDE e um membro pertencente ao Bloco do NOVO. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/arquivos-destaques/composicao-numerica>. Acesso em 20/06/2020.

Ademais, a transparências dos trabalhos nas comissões é comprovado com a publicidade dada a esses trabalhos na página de cada comissão, no portal da Câmara. As atas das reuniões ficam disponibilizadas, todas as reuniões são transmitidas ao vivo e, muitas delas, disponibilizam a participação ao vivo do cidadão – chamado de “e-participação” –, o que garante a democracia pelos meios digitais.

Por estarem inerentes ao processo legislativo, é que a tratativa deste tema se faz importante, tal qual discorreremos a seguir, averiguando, em cada análise prática, se o Regimento Interno da Câmara dos Deputados e as reuniões nas comissões observam todos, alguns ou nenhum princípio da Legística.

2.6 AÇÕES ENVOLVENDO A LEGÍSTICA NA CÂMARA DOS DEPUTADOS

Como parte dessa evolução, foi criado na Câmara dos Deputados, em 2009, o RICD) *Legística e seu Papel na Melhoria da Qualidade da Legislação*, destinado a explorar o potencial de pesquisa na área da Legística, tendo em vista a experiência cotidiana da atividade parlamentar e seu impacto nos outros Poderes e no ordenamento jurídico.

O projeto apresenta os objetivos do estudo, quais sejam: apresentar a teoria básica que fundamenta a Legística, uma vez que ainda é pouco conhecida pelo Poder Legislativo brasileiro; mapear as principais práticas legislativas na Câmara dos Deputados que podem afetar a qualidade legislativa; promover o levantamento do objeto de pesquisa no campo da Legística, especificamente no que se refere ao Poder Legislativo e de sua relação com os Poderes Executivo e Judiciário; avaliar as possibilidades de pesquisa dos problemas relativos ao ordenamento jurídico; apontar tendências à melhoria do acesso à legislação, à sua compreensão, à otimização dos canais de comunicação com a sociedade civil e setor produtivo (PERPÉTUO, 2009, p. 53).

Como cumprimento de um dos objetivos do Grupo, foi realizado nos dias 16 e 17 de novembro de 2009, no auditório do Centro de Formação e Treinamento da Câmara dos Deputados, o seminário “Legística: por uma lei próxima ao cidadão”, dando aos servidores da Casa a oportunidade de ter contato com o tema e discutir as perspectivas de uma possível introdução dos princípios e técnicas da Legística na produção das normas no Brasil (PERPÉTUO, 2009, p 53).

Outra medida que ajuda a participação popular na rotina da Câmara dos Deputados e na elaboração das leis é o *e-Democracia*. Segundo a Câmara de Notícias(2017), o e-Democracia faz parte do Câmara Aberta, projeto integrante do esforço da Câmara dos Deputados em atender ao propósito do Parlamento Aberto, compromisso firmado pelo Brasil desde 2012, do qual fazem parte legislativos de várias nações e que se pauta pela transparência e disponibilização de canais que promovam a interação com a sociedade.

Desde 2015, o portal *edemocracia.camara.leg.br* oferece serviços como o “wikilegis”⁵, que permite aos cidadãos aprimorar os projetos de lei, sendo aberta a possibilidade de fazer ponderações artigo por artigo, trazendo sugestões às proposições.

Veremos abaixo, nos estudos de caso de aplicações da Legística, que umas das proposições, o PL 2630/2020⁶, foi disponibilizado para Consulta Pública no sistema “wikilegis”, o que garantiu a participação popular sobre os pontos do projeto, algo positivo diante do cenário mundial e nacional em que a norma estava e ainda está tramitando.

Há, ainda, a função “audiências públicas”⁷. Como visto, Comissões que estão deliberando uma proposição promovem audiências públicas para garantir a discussão da matéria, convidando

⁵ Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/wikilegis/>. Acesso em 20/06/2020

⁶ Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2256735>. Acesso em 20/06/2020.

⁷ Disponível em: <https://edemocracia.camara.leg.br/audiencias/>. Acesso em 20/06/2020.

ao debate pessoas com conhecimento técnico a respeito do tema tratado.

Dessa forma, através do portal, os cidadãos podem acompanhar à distância os debates, como também enviar perguntas sobre a temática discutida. As perguntas enviadas passam por uma votação e as mais votadas são encaminhadas aos parlamentares e convidados ali presentes para serem respondidas ao vivo.

As audiências públicas também ficam salvas no portal para garantir o acesso àqueles que não puderam acompanhá-las ao vivo, o que possibilita a participação da sociedade a respeito das atividades parlamentares na Câmara dos Deputados, especificamente no processo de elaboração normativa.



3

3

DA APLICAÇÃO PRÁTICA DA LEGÍSTICA À PRODUÇÃO LEGISLATIVA

Entender aspectos da relação entre legística e processo legislativo é o objetivo central desse trabalho de pesquisa, cujas discussões das proposições citadas permitirão a avaliação da utilização e relevância dos conceitos e princípios da Legística. As contribuições dessa área de estudos devem nortear todo o processo no parlamento, pautado nas instruções normativas específicas às Casas Legislativas e, principalmente, pela Constituição Federal vigente, que assegura a legitimidade da atividade legiferante.

Assim, a análise e discussão das pautas citadas proporcionaram um aprofundamento ao que está sendo produzido nas Casas Legislativas e sua relevância para a sociedade, a quem deve se dirigir todos os trabalhos legiferantes.

Neste capítulo analítico, a seção 1 descreve a metodologia utilizada para análise das informações e dos dados de pesquisa. Trata-se de uma pesquisa qualitativa, em que quatro projetos de lei foram analisados à luz da aplicação dos princípios da legística em seu conteúdo.

A seção 2 apresenta o Projeto de Lei Complementar N°146/2019. Nela, o leitor verá a discussão acerca da criação das *Startups*, estabelecendo incentivos aos investimentos por meio do aprimoramento do ambiente de negócios no Brasil. Esse projeto tramita em comissão temporária.

Na Seção 3, o Projeto de Lei 2.630/2020 discute a criação da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, sendo apresentada nas duas casas, onde a prioridade de votação dar-se-ia onde fosse pautado primeiro, sendo também tramitado em comissão temporária. .

Na Seção 4, a Lei N° 9.956/2020, sobre a proibição do funcionamento de autosserviço nos postos de abastecimento de combustíveis em todo o território nacional, o chamado “*self-service*” em postos. Por ser uma lei do ano de 2000, cumpre a necessidade de

verificar a mudança do cenário brasileiro, se uma análise econômica tem sido feita para que considere a pertinência prática da norma

Na Seção 5 discute-se a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, com vistas à preservação dos usuários/consumidores, principalmente no ambiente virtual, que se tornou uma zona de insegurança tendo em vista a ação criminosa de *hackers* de toda natureza, que já foi sancionada, mas ainda não vigente por imbróglios que serão detalhadamente apontados e verificados os cumprimentos à face da Legística.

Vale lembrar que os princípios da Legística aqui observados são necessidade, proporcionalidade, transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade e que a íntegra das matérias estudadas se encontrarão junto aos anexos deste trabalho.

3.1 METODOLOGIA

A metodologia científica é responsável por guiar a pesquisa a partir de critérios que proporcionam credibilidade e consistência aos resultados. Segundo Gil (2014), a pesquisa exploratória tem como objetivo “(...) proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a constituir hipóteses. Pode-se dizer que estas pesquisas têm como objetivo principal o aprimoramento de ideias (...)” (p. 41).

Assim, classificamos esta pesquisa como exploratória, com abordagem qualitativa, a partir de documentos que tratam da tramitação de quatro projetos de lei escolhidos por amostra aleatória em debate nos anos 2019 e 2020 no Congresso Nacional.

Essa escolha é embasada no tempo hábil de pesquisa para este trabalho, considerando também as particularidades do tema e do autor. A análise dos dados é qualitativa, pois há prioridade analítica para compreender a relação das contribuições teóricas sobre legística e o conteúdo de cada projeto de lei elencado. A partir das reflexões da literatura, pontuadas nos capítulos anteriores, a análise a seguir se propõe a averiguar qualitativamente se os princípios da literatura sobre legística estão presentes nos projetos de lei selecionados na amostra.

A classificação em relação à aplicação dos princípios em cada projeto de lei analisado segue uma escala de 3 níveis: não atendido; atendido parcialmente; atendido satisfatoriamente. O não-atendimento diz respeito à ausência daquele princípio no projeto de lei analisado. O atendimento parcial demonstra que há aplicação do princípio em alguns aspectos, embora em outros isso não exista. Por fim, o atendimento integral demonstra que o projeto apresenta as informações necessárias relativas a este princípio. Assim, essas 3 classificações apresentam camadas distintas em relação ao que é possível verificar em cada análise de conteúdo realizada.

A fonte de dados é o documento original de cada projeto de lei analisado. Assim, é importante destacar que se trata de uma proposição legislativa que passa por longo processo de tramitação, suscetível a alterações. A pesquisa tem o objetivo de verificar se as propostas selecionadas atendem aos princípios da legística, de forma a contribuir para a melhor adequação das leis a essa categoria de estudos.

3.2 PROJETO DE LEI COMPLEMENTAR Nº146/2019

O Projeto de Lei Complementar 146, de 2019, de autoria do Deputado João Henrique Caldas (JHC) e outros parlamentares, conhecido por “PL das *Startups*”, visa a tratativa sobre as “*startups*” e apresenta medidas de estímulo à criação dessas empresas, estabelecendo incentivos aos investimentos por meio do aprimoramento do ambiente de negócios no Brasil.

Por abranger assuntos das Comissões de Ciência e Tecnologia; do Trabalho, Administração e Serviço Público; da Integração Nacional, Desenvolvimento Regional e da Amazônia; do Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços; de Finanças e Tributação; e da Constituição e Justiça e de Cidadania, é que, nos termos do artigo 34, inciso II, do RICD, foi criada a Comissão Temporária Específica (ou Comissão Especial) para tratar da matéria.

A comissão, composta por 34 membros titulares e igual número de suplentes, teve sua participação distribuída em blocos de partidos, tal qual a sistemática mencionada no capítulo anterior.

Dessa forma, já sob a análise da Legística, quando se observa a composição dos membros dessa comissão, como disponibilizado na página da Câmara dos Deputados⁸, o que se verifica é uma variedade de partidos compondo-a, o que garante representatividade e amplitude de debates, já que cada partido representa um grupo, auxiliando o debate democrático para que o diálogo sobre a proposição garanta o atendimento aos interesses diversos. Isso também se reflete na composição da presidência (Deputado João Roma, Republicanos/BA) e relatoria (Deputado Vinícius Poit, Novo/SP) do projeto.

A **Tabela 1** demonstra a aplicação dos princípios da Legística neste projeto de lei. Em seguida, será exposto qualitativamente como o conteúdo do projeto se aproxima de cada princípio:

Tabela 1 – Análise do PLC N° 146/19 sob o prisma dos princípios da Legística	
Princípio	Classificação de Atendimento
Princípio da Necessidade	Atendido satisfatoriamente
Princípio da Proporcionalidade	Atendido satisfatoriamente
Princípio da Transparência	Atendido satisfatoriamente
Princípio da Responsabilidade	Atendido satisfatoriamente
Princípio da Inteligibilidade	Atendido satisfatoriamente
Princípio da Simplicidade	Atendido satisfatoriamente

Fonte: Elaboração própria

Conforme apresentado na **Tabela 1**, o Princípio da Necessidade é atendido na propositura, pois o objetivo do PLP 146, tal qual assinalado na justificativa para sua propositura é para inserir o Brasil na tendência mundial de apoio e incentivo ao desenvolvimento de *startups* evitando massivas discussões sobre os direitos e garantias dessas empresas, judicializações e garantindo a inovação e

⁸ Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/56a-legislatura/plp-146-19-startups/conheca-a-comissao/membros-da-comissao>>. Acesso em 20/06/2020.

competitividade. Assim, o projeto atende ao previsto teoricamente em torno deste princípio.

Quanto ao Princípio da Proporcionalidade, é possível verificar que há atendimentos aos seus pressupostos teóricos. Ao passo que o projeto ainda tramita na comissão especial, o que se quer é que a norma tenha o menor custo-benefício possível, evitando quaisquer tergiversações sobre o tema que criem óbices a desenvolvimento das *startups*.

Quanto ao Princípio da Transparência, a propositura atende a esse princípio, já que o processo tem tramitado na Câmara dos Deputados seguindo todos os passos necessários contidos no Regimento Interno. O acesso é público e a própria tramitação também pode ser acompanhada virtualmente.

Já o Princípio da Responsabilidade vem sendo respeitado com vistas a uma produção normativa que garanta eficiência econômica ao país, além de aumento no empreendedorismo nacional, conforme apresentado na justificativa:

Com relação às medidas que possam incentivar a criação de startups no Brasil, a maior contribuição deste projeto de lei diz respeito ao aprimoramento do ambiente para o fortalecimento dessa modalidade de negócios, de modo que não haverá aumento de despesa da União diante dos ganhos arrecadatórios obtidos com crescimento das mesmas, e na realocação dos recursos previstos na Lei nº 9.478/1997 e Lei nº 9.991/2000, vinculados respectivamente aos setores de petróleo e gás e de energia elétrica. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019, *on line*)

O Princípio da Inteligibilidade demonstra que a discussão do tema em Comissão Especial tem apresentando a produção de uma Lei clara, precisa, que abranja definições, relações trabalhistas, tributações, tratamento licitatório, tipo societário da empresa, o que garante a segurança jurídica aos investidores e ao ambiente de negócios.

O Princípio da Simplicidade é atendido tendo em vista que a pretensão dos legisladores em torno do projeto é alcançar uma norma objetiva, para evitar más interpretações e dificuldade em sua

aplicação. O texto está conciso e tem uma redação adequada àquilo que se propõe. Seu processo tem tramitado na Câmara dos Deputados seguindo todos os passos necessários e constantes no Regimento Interno, tais como audiências públicas em que é garantida a participação popular, presencial ou virtual (através do e-democracia), contato dos interessados com os parlamentares que compõe a Comissão e disponibilização de todas as atividades realizadas pela Comissão Especial.

3.3 PROJETO DE LEI Nº 2.630/2020

Com o intuito de combater as *Fake News* e a desinformação crescente durante a pandemia, o Senador Alexandre Vieira (Cidadania/SE)⁹ e os Deputados Federais Tábata Amaral (PDT/SP) e Felipe Rigoni (PSB/ES), ingressaram, nas respectivas Casas Legislativas, com um Projeto de Lei com o mesmo objeto: a criação da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet.

A proposta, apresentada por parlamentares tanto no Senado (PL 2630/2020) como na Câmara dos Deputados (PL 1429/2020), tinha o intento de alcançar celeridade na tramitação. Isso significa que, na Casa que a proposta fosse pautada primeiro para votação, teria prioridade, posto que aprovada com mais celeridade.

A intenção do projeto de lei, conforme divulgado pela assessoria dos parlamentares, tem foco em notícias falsas:

Exigir a verificação de potenciais *fake news* e enviar uma notificação aos usuários caso eles tenham sido expostos à desinformação nas redes sociais. A Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet também coíbe a promoção de anúncios com conteúdo falso¹⁰.

⁹ Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/141944>>. Acesso em 14/05/2020.

¹⁰ Disponível em: < https://www.instagram.com/p/B-fN_k1B4Kj/>. Acesso em 03/04/2020

A celeridade na tramitação do projeto foi alicerçada em razão da pandemia do novo coronavírus que, entre as alegações, expôs ainda mais a necessidade de criar formas de combater a desinformação, diante da alarmante quantidade de informações falsas que vêm circulando nas redes sociais a respeito da doença, o que culminou, até, em ações da plataforma para coibir ou reduzir conteúdos falsos¹¹.

Em razão da redução de trabalhos no Congresso Nacional, como medida de evitar o contágio pela Covid-19, os trabalhos nas Comissões foram suspensos e, portanto, as audiências públicas em que os temas objetos de proposições legislativas foram vastamente debatidos.

Com 152 emendas apresentadas ao projeto, muitas críticas de representantes das entidades civis, em razão da ausência do debate aprofundado sobre o tema de relevada importância, e contando apenas com consultas públicas à proposição, o Projeto de Lei 2630/2020 foi aprovado no Senado Federal, em 30 de junho de 2020, com o voto favorável de 44 Senadores.

O trâmite do projeto fere, notoriamente, alguns parâmetros de Legística aqui mencionados. Ultrapassando quaisquer pontos de tergiversações a respeito do conteúdo debatido na proposição, o que se apontará abaixo são as lacunas da Legística no procedimento de elaboração da norma, observadas durante o trâmite da matéria no Senado Federal.

No Senado Federal, atualmente, encontra-se em andamento a CPMI das *FakeNews*¹². A comissão mista, designada em 21 de agosto de 2019 e instalada em 04 de setembro de 2019, é composta por 16 Senadores titulares, 16 Senadores suplentes, 16 Deputados titulares e 16 Deputados suplentes, com a finalidade de investigar temas que

¹¹ Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/saude/noticia/2020-02/disseminacao-de-fake-news-sobre-o-coronavirus-preocupam-especialistas>>. Acesso em 14/05/2020

¹² Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/comissoes/comissao?0&codcol=2292>>. Acesso em 20/06/2020.

podem prejudicar o debate pública e a democracia, como utilização de perfis falsos para influenciar o resultado das eleições¹³.

A Legística aponta que a produção de uma boa norma, que tenha eficácia, deve incluir tanto contribuições da Análise Econômica do Direito como de estudos que pautem a necessidade daquela norma, devem ser observados. O que se vê é que o PL 2630/2020 foi debatido e aprovado no Senado Federal sem sequer aguardar a finalização dos trabalhos na CPMI das *Fake News* que estão abordando a mesma temática.

Além disso, o que se percebe é que o projeto foi pautado e aprovado sem uma participação democrática ativa por meio de audiências públicas. Devido às comissões estarem suspensas, audiências não foram realizadas, ficando disponibilizado ao cidadão apenas a chamada consulta pública na internet. No entanto, para algumas proposições é imprescindível esse debate, que pode ser feito de forma virtual, no molde das sessões do plenário.

Dessa forma, para atender a essa necessidade de deliberação da matéria, como objetivo de consolidar na criação da Lei Brasileira de Liberdade, Responsabilidade e Transparência na Internet, respeitando as demandas dos cidadãos brasileiros, em consonância com os estudos feitos nos demais órgãos e pelas entidades civis, é que tem sido promovida pela Câmara dos Deputados, de forma virtual, o Ciclo de Debates Públicos sobre o PL 2.630/2020.

Outro ponto negativo observado no PL 2630/2020 é que, em relação ao seu conteúdo, alguns pontos acabam por violar leis já existentes, como a Constituição Federal, Marco Civil da Internet e Lei Geral de Proteção de Dados, algo que também contraria os princípios da Legística, pois uma boa norma, uma norma eficaz, não contraria diplomas já vigentes.

Ao contrário, pode-se reiterar, como eles se alinham para robustecer o poder normativo e a eficácia da norma. Quando em contradição, isso aumenta a judicialização do que foi legislado, retornando a um problema vastamente apontado e que se quer evitar através dessa técnica de elaboração das leis.

¹³ Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/137594>>. Acesso em 20/06/2020.

Segundo a nota técnica sobre o Projeto de Lei 2.630/2020, do instituto *Data Privacy* Brasil, publicada em 24 de julho de 2020, o artigo 10 dessa proposição deveriaser suprimido porque a retenção de metadados (dados sobre os dados) relativiza o princípio constitucional da presunção de inocência, já que se parte do pressuposto que todas as pessoas são suspeitas de espalhar notícias falsas e, por isso, devem tersuas contas averiguadas (*DATA PRIVACY BRASIL*, 2020, p. 07).

Vejamos o que dispõe o artigo 10 do PL 2.630/20:

Art. 10. Os serviços de mensageria privada devem guardar os registros dos envios de mensagens veiculadas em encaminhamentos em massa, pelo prazo de 3 (três) meses, resguardada a privacidade do conteúdo das mensagens.

§ 1º Considera-se encaminhamento em massa o envio de uma mesma mensagem por mais de 5 (cinco) usuários, em intervalo de até 15 (quinze) dias, para grupos de conversas, listas de transmissão ou mecanismos similares de agrupamento de múltiplos destinatários.

§ 2º Os registros de que trata o caput devem conter a indicação dos usuários que realizaram encaminhamentos em massa da mensagem, com data e horário do encaminhamento e o quantitativo total de usuários que receberama mensagem.

§ 3º O acesso aos registros somente poderá ocorrer com o objetivo de responsabilização pelo encaminhamento em massa de conteúdo ilícito, para constituição de prova em investigação criminal e em instrução processual penal, mediante ordem judicial, nos termos da Seção IV do Capítulo III da Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet).

§ 4º A obrigatoriedade de guarda prevista neste artigo não se aplica às mensagens que alcançarem quantitativo total inferior a 1.000 (mil) usuários, devendo seus registros ser destruídos nos termos da Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 (Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais). (BRASIL, 2020)

Somado ao fato apontado, depreende-se que o artigo também pode representar uma interferência desproporcional ao direito fundamental de proteção de dados pessoais, pois mesmo sob o fundamento de guarda de metadados de um usuário, é possível com

informações sobre os dados dos dados, que, segundo acrescenta a nota técnica:

Em poucas palavras, a política legislativa em torno de um regime de retenção de dados é, em si, uma interferência sobre uma série de direitos e liberdades fundamentais, devendo ser extensamente justificada e articulada para que não seja desproporcional.

A esse respeito é importante lembrar o processo de construção e elaboração do Marco Civil da Internet quanto à guarda de metadados. Os artigos 13 e 15 da Lei foram alvo de intensas discussões, uma vez que estabeleceram o armazenamento prévio de metadados, de conexão e aplicação.

Após longo processo de formulação da lei, ficaram definidos critérios como o tempo de armazenamento (um ano) e a manutenção desses dados em ambiente sigiloso e controlado e, especialmente, que não seriam todos os metadados passíveis do dever de guarda. Tal recorte no conjunto de informações que deveriam ser armazenadas não foi por acaso, mas, muito pelo contrário, é decorrência, justamente, da percepção de que quanto maior fosse o seu escopo, maior seria a sua falta de aderência ao princípio da presunção de inocência.

O registro de conexão do qual, portanto, o Marco Civil da Internet impõe o dever de guarda pelas aplicações, mantém-se no escopo de metadados específicos que permitiriam identificar um indivíduo para fins de persecução penal. Enquanto a proposta aqui discutida amplifica desproporcionalmente o espectro do dever de guarda de dados, permitindo o rastreamento de conversas de todos os indivíduos que estejam envolvidos na cadeia de mensagens.

Em conclusão, o PL 2630/2020, ao ampliar o já controverso regime de retenção de metadados no Brasil, desconsidera não só o amplo debate realizado ao longo do processo de elaboração do Marco Civil da Internet, como, também, outras jurisdições que já invalidaram propostas até mesmo menos intrusivas (*DATA PRIVACY BRASIL*, 2020, p. 07-08).

Nesse sentido, segue a análise para a certificação de que a presente proposta segue os princípios da Legística na **Tabela 2**:

Tabela 2 – Análise do PL N° 2630/20 sob o prisma dos princípios da Legística

Princípio	Classificação de Atendimento
Princípio da Necessidade	Não atendido.
Princípio da Proporcionalidade	Não atendido.
Princípio da Transparência	Atendido satisfatoriamente
Princípio da Responsabilidade	Não atendido..
Princípio da Inteligibilidade	Não atendido.
Princípio da Simplicidade	Não atendido.

Fonte: Elaboração própria

Ao observar o Princípio da Necessidade, o PL 2630 não tem demonstrado a necessidade prática para sua existência no ordenamento jurídico. Pelo contrário, do que se depreende a partir da abordagem acima é que este projeto de lei já apresenta conflitos com várias outras normas e dispositivos constitucionais, que tratam de liberdade de expressão, privacidade e proteção de dados.

Obstante a isso, vem a Lei N° 13.982, de 02 de abril de 2020¹⁴, cujo preâmbulo diz que:

Altera a Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, para dispor sobre parâmetros adicionais de caracterização da situação de vulnerabilidade social para fins de elegibilidade ao benefício de prestação continuada (BPC), e estabelece medidas excepcionais de proteção social a serem adotadas durante o período de enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus (Covid-19) responsável pelo surto de 2019, a que se refere a Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020. (BRASIL, 2020, *on line*)

Atualíssima e em função da crise mundial instaurada no mundo em função da Covid-19, essa Lei justifica e condiz com o princípio da necessidade, visto que o isolamento social imposto por governos, sendo recomendação da Organização Mundial da Saúde,

¹⁴ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Lei/L13982.htm>. Acesso em 20/06/2020.

tirou trabalhadores autônomos e todos aqueles que não estavam amparados pelas Leis Trabalhistas do seu ofício, criando deficiência de renda.

Dessa forma, o Princípio da Necessidade é claro, bem como os demais em relação a esse tema.

Quanto ao Princípio da Proporcionalidade, não se observa na presente medida. Pelo que aqui foi argumentado, muitos são os representantes das entidades civis que, por meio de notas técnicas e de estudos, comprovam que o projeto de lei, nos moldes que se encontra, terá um efeito rebote (aquele que volta depois de um tempo), tanto em retirar a garantia à criptografia, recentemente defendida pelo STF, quanto sobre o efeito inibitório na liberdade de expressão dos cidadãos. Estes tendem a ficar inibidos em replicar conteúdos enviados pelos meios digitais já que não saberão ao certo se serão responsabilizados.

O Princípio da Transparência é atendido em parte, já que tem seguido todo o processo legislativo na Câmara dos Deputados. No entanto, no Senado, a Casa Iniciadora do projeto, o que se observou é que não promoveu audiências públicas para tratar do tema, apenas disponibilizado para Consulta Pública, o que não garantiu a amplitude de debate que o tema merece.

O Princípio da Responsabilidade não vem sendo respeitado já que, por comprovadamente violar leis vigentes no ordenamento jurídico, incluindo garantias constitucionais, geraria judicialização em massa, o que traria insegurança tanto aos cidadãos, quanto às empresas sob as quais recairiam o PL 2630.

Destaca-se, ainda, que nem sequer a conclusão da CPMI das *Fake News* e a elaboração do seu relatório, com diretrizes para uma tratativa do Poder Legislativo a respeito do tema foi respeitada. O projeto de lei tem sido debatido mesmo com a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito ainda em curso.

Já o Princípio da Inteligibilidade, quando se observa o PL 2630, aprovado no Senado, trouxe muitas dúvidas e pontos a serem debatidos na Câmara dos Deputados, o que demonstra a sua falta de

clareza e objetividade. Exemplo disso foi o que se apontou sobre o artigo 10 do projeto.

Por fim, acerca do Princípio da Simplicidade, pode-se dizer que uma norma nãointeligível não é, portanto, uma norma simples, não sendo destinada a atingir os cidadãos, mas, sim, a causar mais prejuízos que benefícios.

3.4 LEI N° 9.956/2000

A Lei N° 9.956, de 12 de janeiro de 2000, proíbe o funcionamento de autosserviço nos postos de abastecimento de combustíveis em todo o território nacional, o chamado “*self-service*” em postos.

O que se percebe nessa lei é que ela não observa certas análises de custo- benefício e que, certamente, não observou as diretrizes da Análise Econômica do Direito, em relação à necessidade de se aferir os custos para manutenção de frentistas até mesmo a segurança que estes promovem aos postos de gasolina.

De acordo com a Análise Econômica do Direito, conforme citou Sowell (2017, p. 14), quando não há imparcialidade, sempre haverá prejuízo de valor para as partes envolvidas. Cita:

(...) Uma política desse tipo implica que agora existam três lados envolvidos nestas transações, e que apenas os termos que forem aceitáveis ao mesmotempo para todos os três lados serão permitidos legalmente. Em outras palavras, estes novos termos excluirão alguns termos que, de outra forma, seriam mutuamente aceitáveis para os próprios participantes. Com menos termos disponíveis agora, provavelmente menos transações serão feitas. Como estas transações são mutuamente benéficas, isto costuma significar que agora ambos os participantes estarão numa situação pior do que estavam em algum aspecto. (SOWELL, 2017, p. 14)

Contextualizando, significa dizer que o autosserviço excluirá uma classe trabalhadora, que é o frentista, proporcionando contestações judiciais e movimentos contra a normativa. Nesse sentido, foi o estudo “*Repensando o setor de combustíveis: medidas*

pró-concorrência” promovido pelo CADE (Conselho Administrativo de Defesa Econômica) em 2018¹⁵, que, entre as propostas apontadas para aumentar a concorrência no setor de combustíveis e reduzir os preços do produto ao consumidor, estava a de permitir o autosserviço nos postos.

Segundo o CADE, apesar de o setor de combustíveis ser o principal alvo de denúncias de prática de cartel (acordo entre empresas concorrentes para aumentar os preços e para a divisão de mercado) no Brasil, nem todos os problemas desse mercado são provocados por condutas anticompetitivas. Para o órgão, existem questões ligadas ao desenho institucional que poderiam ser melhoradas para aumentar o nível de rivalidade.

(...)

Para o CADE, o autosserviço tende a reduzir custos com encargos trabalhistas, com consequente redução do preço final ao consumidor. Além disso, dota o consumidor de maior poder de escolha entre abastecer pessoalmente seu próprio carro ou escolher um posto com serviços de frentistas. (AGÊNCIA BRASIL, 2018, *online*)

Somado a esse estudo, que aponta uma “caducidade” da lei, temos a realidade de que essa leitura dos postos de combustíveis já é adotado nos Estados Unidos desde a década de 1950, e, em pelo menos 90% dos postos norte-americanos, o sistema eletromecânico faz com que as bombas zerem a cada novo cliente¹⁶.

O estudo promovido pelo CADE aponta a proposta como uma forma de reduzir os preços do produto ao consumidor porque os custos com manutenção de frentistas não seriam repassados ao produto final. Mas, conforme lembram Gonçalves e Stelzer (2014, p. 268), é necessário ter cuidado com o anacronismo normativo-econômico para não haver prejuízos ao desenvolvimento do país:

¹⁵ Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2018-05/cade-propoe-medidas-para-reduzir-precos-dos-combustiveis>. Acesso em 10/07/2020.

¹⁶ Disponível em: <https://www.royalfic.com.br/self-service-em-postos-no-brasil-e-proibido-voce-sabia/>. Acesso em 11/06/2020.

repensar a realidade econômico-jurídica nacional a partir de ótica aberta para a razão refratária aos extremismos e conforme as possibilidades do discurso jurídico vigente nas relações sociais verificáveis no contexto globalizante, qual seja, o inerente à economia de mercado neoliberal, naquilo que seja próprio à defesa dos interesses individuais e sociais. (GONÇALVES E STELZER, 2014, p. 268)

Hoje, esse autosserviço vem sendo implementado em várias outras cadeias de consumo: lojas, restaurantes e supermercados, o que demonstra a necessidade do legislativo brasileiro revisitar a Lei N° 9.956/2000, com vistas à regulação adequada à possibilidade de inserção crescente da tecnologia ao cotidiano dos cidadãos.

A **Tabela 3** apresenta o atendimento da referida Lei sob o prisma dos princípios da Legística.

Tabela 3 – Análise da Lei N° 9.956/00 sob o prisma dos princípios da Legística	
Princípio	Classificação de Atendimento
Princípio da Necessidade	Atendido parcialmente.
Princípio da Proporcionalidade	Não atendido.
Princípio da Transparência	Não atendido.
Princípio da Responsabilidade	Não atendido.
Princípio da Inteligibilidade	Atendido satisfatoriamente.
Princípio da Simplicidade	Atendido satisfatoriamente.

Fonte: Elaboração própria

O Princípio da Necessidade no que concerne à Lei 9.956/2000 já está passível de revisão para adequar-se à nova realidade econômica do país, em observação à Análise Econômica do Direito. Trata-se de atualizar o marco regulatório do setor a fim de alcançar atendimento das demandas sociais e econômicas do país.

O Princípio da Proporcionalidade, sob a ótica da Análise Econômica do Direito, pode demonstrar que a lei atual é desproporcional quanto aos seus impactos, podendo trazer mais ônus ao crescimento econômico, tanto dos postos de gasolina,

quanto dos consumidores de combustíveis que são obrigados a aceitar a imposição legal sem qualquer consulta ao estudo que a fundamente. Assim, uma atualização é necessária a fim de manter a proporcionalidade entre custos e benefícios.

Quanto ao Princípio da Transparência, existe a transparência formal, considerando a disponibilização do teor para acesso público. Por outro lado, uma análise mais aprofundada da lei pode demonstrar que ela não se mostra transparente exatamente por não publicizar adequadamente a sua necessidade a partir de critérios racionais.

Quanto ao Princípio da Responsabilidade, o que se observa é que esse princípio, quando da gestão da coisa pública, não foi atendido e isso se observa desde a produção legislativa a respeito do tema, inclusive por sua perpetuação no ordenamento jurídico por duas décadas. A inclusão da racionalidade econômica no debate legal pode contribuir para o alcance desse princípio.

Já o Princípio da Inteligibilidade é atendido por esta lei por ser uma norma clara e sucinta, explicando como as mudanças seriam feitas, as opções de escolha que os fornecedores de serviços poderiam fazer, bem como das jurisprudências ou similaridades que a referida propositura já tem no mercado.

Por fim, podemos verificar que ela também atende ao princípio da simplicidade, pois foi objetiva quanto à perspectiva de proibir o funcionamento de autoatendimento nos postos de abastecimento de combustíveis em todo o território nacional. Essa clareza evita questionamentos quanto a sua interpretação, o que não afasta os questionamentos sobre os demais princípios que não foram atendidos.

Esse mesmo raciocínio foi trilhado pelo próprio Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE 839.950¹⁷, cuja conclusão foi que:

¹⁷ BRASIL. **Supremo Tribunal Federal, RE 839.950/RS**. Rel. Ministro Luiz Fux, julgamento em 24- 10-2018, Informativo 925, Tema 525. Disponível em: <www.stf.jus.br/arquivo/informativo/documento/informativo921.htm>. Acesso em 10/06/2020.

O princípio da livre iniciativa, descrito no art. 1º, IV, da CF, como fundamentada República e reiterado no art. 170 do texto constitucional, veda a adoção de medidas que se destinem direta ou indiretamente à manutenção artificial de postos de trabalho, em detrimento da reconfiguração de mercado necessárias à inovação e ao desenvolvimento. Isso porque essa providência não é capaz de gerar riqueza para trabalhadores ou consumidores. RE 839.950/RS, Rel. Ministro Luiz Fux, julgamento em 24-10-2018. (STF, 2018, *on line*)

O que se observa, portanto, é que as leis devem ser revisitadas sob a ótica da Legística para que continuem mantendo a sua efetividade, com buscas à garantia de direitos e desenvolvimento do país. Infelizmente, a partir dessa breve análise, não é que a referida lei tem atingido, restando a necessária revisão de seu texto diante do surgimento de novos modelos econômicos que se impõe à sociedade e ao Estado.

Assim, como uma adaptação às transformações dos modelos de mercado e trabalho, cabe ao legislativo exercer sua função precípua para permitir o livre exercício da atividade econômica, desfazendo as barreiras aos novos atores econômicos, garantindo segurança às partes e os anseios sociais.

3.5 LEI GERAL DE PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS

Em 14 de agosto de 2018, foi promulgada a Lei N° 13.709¹⁸, que é a Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD), que regulamenta o tratamento de dados pessoais no Brasil, tanto pelo Poder Público como pela iniciativa privada, com o objetivo de resguardar a privacidade dos cidadãos e seus dados pessoais. Segundo Patrícia Peck Pinheiro (2020), é um marco importante para o desenvolvimento do país:

a necessidade de uma lei específica sobre proteção dos dados pessoais decorre da forma como está sustentado o modelo atual de negócios da sociedade digital, em que a informação passou a ser a principal moeda de troca utilizada pelos usuários para acesso a

¹⁸ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm> Acesso em 01/05/2020.

determinados bens, serviços ou conveniências (PINHEIRO, 2020, p. 15-16).

A ascensão da economia digital, impulsionada pelas facilidades que a internet oferece nas relações entre fornecedor e consumidor, associada às formas de pagamento também facilitadas pelas operadoras digitalmente, impulsiona a necessidade que se delimitem boas práticas nesse universo, para evitar danos aos usuários e, até mesmo, ações que prejudiquem o avanço da economia.

(..) a LGPD surge com o intuito de proteger direitos fundamentais como privacidade, intimidade, honra, direito de imagem e dignidade. Pode-se pontuar também que a necessidade de leis específicas para a proteção dos dados pessoais aumentou com o rápido desenvolvimento e a expansão da tecnologia no mundo, como resultado dos desdobramentos da globalização, que trouxe como uma de suas consequências o aumento da importância da informação. Isso quer dizer que a informação passou a ser um ativo de alta relevância para governantes e empresários: quem tem acesso aos dados, tem acesso ao poder (PINHEIRO, 2020, p. 70).

Nesse sentido é que foi votada e sancionada a Lei Nº 13.709/2018. Uma das principais contribuições desse marco é instituir mecanismos de regulação e proteção de dados àqueles que utilizam serviços, compras ou realizam qualquer tipo de transação virtual que envolva o fornecimento de informações pessoais

A **Tabela 4**, apresenta a análise quanto ao atendimento dos princípios da legislação na referida lei:

Tabela 4 – Análise da Lei Nº 13.709/18 sob o prisma dos princípios da Legislação	
Princípio da Necessidade	Atendido satisfatoriamente.
Princípio da Proporcionalidade	Atendido satisfatoriamente.
Princípio da Transparência	Atendido satisfatoriamente.
Princípio da Responsabilidade	Atendido satisfatoriamente.
Princípio da Inteligibilidade	Atendido parcialmente.

Princípio da Simplicidade	Não atendido.
---------------------------	---------------

Fonte: Elaboração própria

Acerca do Princípio da Necessidade, nos moldes da regulamentação à proteção de dados dada pela União Europeia, o Brasil passou a fazer parte dos países que possuem uma legislação específica para privacidade e proteção de dados pessoais.

Quanto ao Princípio da Proporcionalidade, a Lei se mostra positiva diante da necessidade em fundamentar valores como privacidade, imagem, honra, autodeterminação informativa, tecnologia, inovação, defesa do consumidor e dos direitos humanos, seja no ambiente virtual ou não, o que também garante uma segurança jurídica às empresas internacionais que queiram investir no Brasil. Atualmente, a política de proteção de dados do usuário é vista como um ponto relevante para negociações estrangeiras. Ou seja, considerada a Análise Econômica do Direito, a Lei Geral de Proteção de Dados não é um custo, mas um investimento a longo prazo.

O Princípio da Transparência é atendido, pois foi observado na elaboração da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, já que todo o processo legislativo, incluindo um debate rico de ideias, foi resguardado.

No que concerne ao Princípio da Responsabilidade, a LGPD foi criada com respeito à gestão pública e voltada, também, para ela, como forma de torná-la mais eficaz e segura, seguindo protocolos internacionais.

Já quanto ao Princípio da Inteligibilidade, não se pode dizer que se trata de uma lei completamente clara e de fácil interpretação devido à abrangência técnica do seu conteúdo e suas profundas classificações. Fato que corrobora esta afirmação é que a própria lei autorizou a instalação da Autoridade Nacional de Proteção de Dados, para zelar, implementar e fiscalizar o cumprimento da LGPD em todo território nacional (artigo 5º, XIX, da Lei 13.853/2019). Cabe à ANPD dar a interpretação de alguns dispositivos da LGPD e facilitar a sua implementação no país, o que torna a lei, em alguns pontos, pouco direta.

Por fim, às faces do Princípio da Simplicidade, não se pode considerar a Lei Geral de Proteção de Dados simples já que atravessa categorias e classificações sensíveis e complexas em seu conteúdo.

A Lei N° 13.853, de 8 de julho de 2019¹⁹, trouxe a primeira alteração à Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, para dispor sobre a proteção de dados pessoais e, principalmente, criar a Autoridade Nacional de Proteção de Dados, a ANPD, tendo tais artigos a entrada em vigor em 28 de dezembro de 2018.

Em seguida, a MP N° 959, de 29 de abril de 2020, que estabelece a operacionalização do pagamento do benefício emergencial de preservação do emprego e da renda e do benefício emergencial mensal de que trata a MP N° 936, de 1° de abril de 2020, e prorroga a *vacatio legis* da Lei N° 13.709, de 14 de agosto de 2018, exatamente a LGPD.

Nesse sentido, a MP 959 acrescentou o inciso II, ao artigo 65 da Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais, ficando assim o dispositivo:

Art. 65. Esta Lei entra em vigor: (Redação dada pela Lei n° 13.853, de 2019). I - dia 28 de dezembro de 2018, quanto aos arts. 55-A, 55-B, 55-C, 55-D, 55-E, 55-F, 55-G, 55-H, 55-I, 55-J, 55-K, 55-L, 58-A e 58-B; e (Incluído pela Lei n° 13.853, de 2019);

I-A - dia 1° de agosto de 2021, quanto aos arts. 52, 53 e 54; (Incluído pela Lei n° 14.010, de 2020);

~~II - 24 (vinte e quatro) meses após a data de sua publicação, quanto aos demais artigos. (Incluído pela Lei n° 13.853, de 2019);~~

II - em 3 de maio de 2021, quanto aos demais artigos. (Redação dada pela Medida Provisória n° 959, de 2020). (BRASIL, 2020, *on line*)

É possível observar que a MP estabeleceu um novo prazo de vigência à LGPD. Antes, em 16 de agosto de 2020 e até o primeiro semestre de 2020, prorrogada para 3 de maio de 2021. Por fim, em 10 de junho de 2020 foi sancionada a Lei N° 14.010, que, entre as disposições sobre o Regime Jurídico Emergencial e Transitório das relações jurídicas de Direito Privado (RJET), durante o período da pandemia da Covid-19, postulou a prorrogação da vigência da LGPD

¹⁹ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13853.htm#art2> Acesso em 01/05/2020.

para 1º de agosto de 2021 apenas quanto às sanções estabelecidas nessa lei²⁰.

Tendo sido influenciadora direta da LGPD, a MP 959, se analisada sob os princípios da Legística, faz-se útil e funcional, pois quanto à necessidade atendeu a uma grande parcela da sociedade que se viu sem emprego e sem a possibilidade de trabalhar em função das medidas restritivas impostas pelos gestores.

Sua proporcionalidade foi condizente com a preservação da vida e da segurança alimentar e familiar, visto a periculosidade do coronavírus para pessoas pertencentes aos grupos de risco, principalmente. Foi transparente, embora não tenha sido amplamente discutida em função da emergência de sua vigência, cuja responsabilidade atendeu aos mandos constitucionais que preveem crises sanitárias em função de catástrofes, até mesmo iminência de guerras, para liberação de uso de recursos do tesouro nacional.

Com referência à inteligibilidade, mostra-se clara e de relativa facilidade para o entendimento do cidadão, embora tenha passado por ajustes posteriores para que atendesse a todos que realmente precisavam desta no momento da crise, e tenha incluído a LGPD em sua redação, que para o leigo, de modo geral, não tem significado.

Quanto à simplicidade, a MP 959 atende a esse princípio, pois é sucinta e vai direto ao ponto de interesse, que é a prestação de auxílio financeiro para o cidadão em situação de vulnerabilidade.

Tratando-se da Lei N° 14.010, que também influenciou na alteração da LGPD, e referindo-se aos direitos privados do cidadão, em função da segurança sanitária impositiva, o princípio da necessidade é percebido, visto que o contágio da doença sedá através do contato físico, o que precisou ser evitado, principalmente nos momentos de pico da doença.

Quando à proporcionalidade não se pode assegurar que tenha sido plena, visto a segurança pessoal e familiar, bem como de grupos

²⁰ Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Lei/L14010.htm#art20> Acesso em 11/06/2020.

sociais, foi a maior prioridade desua criação. Já a transparência seguiu o mesmo viés da urgência e pouca discussão foi produzida a respeito, dando margem à dubiedade de interpretações e aplicabilidade da mesma.

A responsabilidade se observa ao cumprimento dos prazos e metas afins à atipicidade que a pandemia provocou em todo mundo, tendo o Brasil se adequadado às normas vigentes, respeitando e atendendo ao princípio da inteligibilidade, denotada na simplicidade do texto, que já induz ao último princípio contigo no regramento, que alcançou a todos em território nacional, destacando que a citação da LGPD não fariasentido para o público alvo da referida lei.

O processo legiferante exige atenção, compromisso, ética, informação e conhecimento acerca do que se pretende estabelecer por força de norma ou lei, para que os anseios do país e sua nação sejam atendidos sem ônus para os civis e para os cofres públicos, ao mesmo tempo em que não venham a lesar os recursos naturais e as riquezas produzidas a partir das práticas comerciais estabelecidas e regulamentadas por essas mesmas leis.

Desse modo, o legislar tem sido uma tarefa realizada com atenção às técnicas e princípios apontados pela Legística, embora algumas das pautas abordadas nesse trabalho apontem fragilidades sobre alguns aspectos, o que remonta à orientação de uma revisão junto ao Regimento Interno da Câmara, que dispõe sobre o como, para o quê e para quem fazer, embora a Legística ainda não seja normatizada expressamente no documento.

A esse respeito e em função da atipicidade do ano de 2020, a Lei que trata da proteção de dados ainda é frágil quanto aos seus fins, visto que o protelamento pelo qual passou permitiu que muitos crimes, em nome da liberdade de expressão, fossem cometidos contra autoridades, contra a segurança sanitária, contra civis e tantos outros crimes que merecem ser observados e combatidos.

A Constituição de 1988 permite que as leis sejam melhoradas para que se adaptem e atendam às finalidades coletivas, objetivando a preservação dos direitos básicos do cidadão, que por sua vez tem tido pouco contato com todo esse processo, apesar da Lei da Transparência (Nº 6.924/2009) estar em vigência há onze anos.

Isso posto, necessário se faz que os legisladores, para atender a este e demais princípios, façam uso da Legística de forma contundente para que os objetivos determinados sejam alcançados com melhor aproveitamento de tempo e recursos, bem como impedir que a dubiedade e incompreensibilidade das normas acarretem outros problemas que demandem novas proposições, que demandam tempo e recursos públicos.



4

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste trabalho, conforme apresentado na introdução, foi trazer à discussão a Legística e seus instrumentos de aplicação, como maneira de fomentar a reflexão a respeito da qualidade das leis hoje produzidas, uma vez que, ao contrário de outros países, no Brasil pouco se discute a esse respeito.

Conforme as experiências citadas é possível perceber que o Brasil já dispõe de alguns meios que certamente ajudam na produção das normas, faltando, no entanto, orquestrar os instrumentos e experiências e ampliar a discussão acerca da qualidade da lei, especialmente quanto à elaboração das normas, etapa realizada antes da redação do texto propriamente dito, conforme estabelece a Legística material e a Análise Econômica do Direito.

É importante registrar que, apesar de forma ainda pouco sistematizada, a Câmara dos Deputados vem dando os primeiros passos em direção a essa discussão. Primeiramente por ter criado, em 2009, o Grupo de Pesquisa e Extensão (GPE) Legística e seu Papel na Melhoria da Qualidade da Legislação, com os objetivos de: apresentar a teoria básica que fundamenta a Legística; mapear as principais práticas legislativas na Câmara dos Deputados que podem afetar a qualidade legislativa; promover o levantamento do objeto de pesquisa no campo da Legística, especificamente no que se refere ao Poder Legislativo e de sua relação com os Poderes Executivo e Judiciário; avaliar as possibilidades de pesquisa dos problemas relativos ao ordenamento jurídico; apontar tendências à melhoria do acesso à legislação, à sua compreensão, à otimização dos canais de comunicação com a sociedade civil e setor produtivo (PERPÉTUO, 2009, p. 60).

A Legística ainda tem uma contribuição inexplorada no processo de elaboração das normas e que tal fato vem criando óbices às leis eficazes, direcionadas ao cumprimento daquilo de se propõe, dentro de uma análise de custo-benefício, o que gera insegurança jurídica e

descrédito da governança brasileira frente a outros países e seus cidadãos.

Assim, como forma de priorizar a reflexão sobre a qualidade da produção normativa, é que se sugere, como meio hábil para reforçar o uso da Legística como instrumento de racionalização do processo legislativo brasileiro a passos mais largos, a elaboração de um Projeto de Resolução, acrescentando a alínea “d”, ao inciso II, do §1º do artigo 137, e o §3º ao artigo 101 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que passem a vigorar da seguinte forma:

Art. 101. Os atos do processo legislativo previstos neste Regimento, entre eles a apresentação e a subscrição de proposições, serão praticados por meio digital, na forma de Ato da Mesa.

[...]

§ 3º As proposições mencionadas no *Caput* deverão observar os princípios da Legística, entre eles a necessidade, proporcionalidade (por meio, preferencialmente, da análise econômica do direito), transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade, como garantia à boa produção normativa.

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I - não estiver devidamente formalizada e em termos; II - versar sobre matéria:

- a) alheia à competência da Câmara;
- b) evidentemente inconstitucional;
- c) anti-regimental;
- d) que não observe os estudos de concepção e aplicabilidade da norma, durante todo o processo legislativo.

Há muitas questões em torno da aplicação da Legística no Congresso Nacional para serem discutidas, cujo objetivo é dar diretriz para que haja funcionalidade às leis criadas, que por sua vez precisam atender às necessidades da nação nos seus direitos fundamentais, já assegurados pela Constituição Federal. É fundamental que atendam as demandas cotidianas da sociedade, incluindo o



desenvolvimento das formas de agir e viver de acordo com as novas regras de convívio, consumo e demais relações que moldam a vida de todos os cidadãos em qualquer parte do mundo.





REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

REFERÊNCIAS

ANDRADE, José Robin de (org.). **Para uma melhor legislação**: relatório final do Grupo de Alto nível para a melhoria da qualidade Legislativa (Grupo Mandelkern). Lisboa: Ministério da reforma do Estado e da Administração Pública. Janeiro, 2002.

BRASIL. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados**: aprovado pela Resolução n.17 de 1989 e alterado até a Resolução n.30 de 2018. – 19. Ed. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2019.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações adotadas pelas Emendas constitucionais. 49º ed. Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

BRASIL. **Decreto n. 4.176, de 28 de março de 2002**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4176.htm>. Acesso em: 02 de out de 2018.

BRASIL. **Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017**. 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. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9191.htm> Acesso em: 02 de ago de 2020.

BRASIL. **Lei Complementar n. 95, de 26 de fevereiro de 1998**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp95.htm>. Acesso em 02 de nov de 2018.

BRASIL. **MS: projeto de lei e criação de novos partidos políticos – 5**. MS 32033/DF, rel. Min. Gilmar Mendes, 12 e 13.6.2013. (MS-32033). Informativo 710 do STF. 2013. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br//arquivo/informativo/documento/informativo710.htm#MS>> Acesso em: 20 de jul de 2020.

BITENCOURT, Caroline Muller. **Repensando a teoria da separação de poderes: Novas Perspectivas em relação ao Judiciário em face da**

necessidade de realização da dignidade da pessoa humana no Estado Democrático de Direito. 2008. Programa de Pós-Graduação em Direito – Mestrado - Área de Concentração em Demandas Sociais e Políticas Públicas - Linha de Pesquisa: Constitucionalismo Contemporâneo. Rio Grande do Sul. 197 p. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/teste/arqs/cp115740.pdf>> Acesso em 30/07/2020.

CAETANO, Marcelo. **Direito Constitucional.** Vol. 2. Rio de Janeiro: Forense, 1978, p. 275, apud CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo.** 151 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Dei Rey, 2009.

CÂMARA. **Câmara dos Deputados.** Projeto de Lei Complementar nº 146 de 2019. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node0rxg1pi95c5dy1gzlz20lb6izx21254210.node0?codteor=1757419&filename=PLP+146/20 19. Acesso em 03 de outubro de 2021.

CARNEIRO, André Correa de Sá. **Curso de regimento interno** / André Corrêa de Sá Carneiro, Luiz Claudio Alves dos Santos, Miguel Gerônimo da Nóbrega Netto. – 4. Ed., reimpr. – Brasília: Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2016.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Direito constitucional: teoria do estado e da Constituição, direito internacional positivo.** 15 ed. rev. atual. e ampl. Belo Horizonte: Dei Rey, 2009.

CRISTAS, Assunção. **Legística ou a arte de bem fazer leis.** *Revista CEJ*, Brasília, n. 33, p. 78-82, abr./jun. 2006.

GONÇALVES, Everton das Neves; STELZER, Joana. **Princípio da Eficiência Econômico-Social no Direito Brasileiro: a tomada de decisão normativo-judicial.** Sequência (Florianópolis), n. 68, p. 261-290, jun. 2014. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/seq/n68/12.pdf>> Acesso em: 01 de dez de 2020.

LEGÍSTICA. **Relatório final do grupo de alto nível para a melhoria da qualidade legislativa** (Grupo Mandelkern-Portugal). – Vol. 01, 2002. 161 p. Disponível em:

<<http://bibliotecasmf.sgmf.pt/cgi-bin/koha/opac-detail.pl?biblionumber=3343>> Acesso em: 01 de abr de 2020.

MAIA, Cleusa Aparecida da Costa. **A Medida Provisória Ante a Separação dos Poderes e o Estado Democrático de Direito**. Disponível em:

<https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_a_separacao_dos_poderes.pdf> Acesso em 20 de jul de 2020.

MARCO, Desirée Sépe de. **Legística: sua contribuição para a formulação de políticas públicas na democracia contemporânea**. 2013. Disponível em:

<<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-01092016-154257/pt-br.php>>. Acesso em: 20 dez. 2018.

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 4ª Edição. Salvador: Juspodivm, 2016. p. 736

MASSON, Nathalia. **Manual de Direito Constitucional**. 5 ed. Salvador: Juspodivm, 2017.

MASSON, Nathalia. **Processo Legislativo**. Aula 19. 2020. Disponível em: <<https://pt.scribd.com/document/448373311/processo-legislativo>> Acesso em: 20 de jul de 2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 251 ed., São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

MENEGUIN, Fernando B. **Avaliação de impacto legislativo no Brasil**. Centro de Estudos da Consultoria do Senado. Brasília: 2010.

MENEGUIN, Fernando Boarato; SILVA, Rafael Silveira e. **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação**. Senado Federal, 2017.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. 1748. **O Espírito das Leis**. Tradução de João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Nova Cultura, 2000. p. 200.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor.** Lisboa: Editora Verbo, 2007.

PERPÉTUO, Ricardo Menezes. **Legística [manuscrito]: uma perspectiva inovadora para legislar** / Ricardo Menezes Perpétuo. -- 2009. 86 f.

RIBEIRO, F.P.M; ARAÚJO, B.A.A. de. **A Legística como Estratégia Jurídica para a Melhor Qualidade das Leis.** XXVI Congresso Nacional do Conpedi São Luís – MA - Constituição E Democracia II. Constituição e democracia II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/UFPR Coordenadores: Nelson Juliano Cardoso Matos; José Adércio Leite Sampaio – Florianópolis: CONPEDI, 2017. Disponível em: <<http://conpedi.daniloir.info/publicacoes/27ixgmd9/8125w9im/ucj8dq7ca68y3pFw.pdf>> Acesso em: 20 de jul de 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes. **Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação.** *Cadernos da Escola do Legislativo.* Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, vol.9, n.º. 14, jan./dez, 2007. Disponível em: <<https://www.direito.ufmg.br/revista/articles/31.pdf>>. Acesso em: 01 de jun de 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes; BARROS, Louise Menegaz; FARAJ, Natália de Assis. **Legitimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa.** *Senatus*, Brasília, v. 6, n, p. 18-32, out. 2008. Disponível em: <<http://www2.senado.gov.br/bdsf/item/id/141095>>. Acesso em: 10 set. 2019.

SOWELL, Thomas. **Fatos e falácias na economia** / Thomas Sowell; tradução de Rodrigo Sardenberg; Revisão técnica de Eduardo Sá. – 1ª ed. – Rio de Janeiro: Record, 2017.

SOWELL, Thomas. **Os intelectuais e a sociedade** / Thomas Sowell; tradução de Maurício G. Righi; Realizações Editora: São Paulo, 2011.

TABAK, Benjamin Miranda. **A Análise Econômica do Direito: Proposições legislativas e políticas públicas.** Revista de Informação

Legislativa. Ano 52 -Número 205. jan./mar. 2015. 321-345 p. Disponível em:

<https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/205/ril_v52_n205_p321.pdf
> Acesso em 30 de mar de 2020.

TANURE, Rafael Jayme..A avaliação da lei em Portugal e em outros países.

Boletim Jurídico, Uberaba/MG, a. 3, nº 191. Disponível em <https://www.boletimjuridico.com.br/artigos/teoria-geral-do-direito/1457/a-avaliacao-lei-portugal-outros-paises>. Acesso em 05 nov. 2021.

WEBER, Max. Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva. Tradução José Medina Echavarría et al. México: Fondo de Cultura Económica, 1964.



APÊNDICES

APÊNDICES

ANEXO

PROJETO DE RESOLUÇÃO Nº/2020 (Do Sr.)

Acrescenta a alínea “d” ao inciso II, parágrafo 1º do artigo 137, e o parágrafo 3º ao artigo 101, ambos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados, para que se observe os princípios da Legística durante o processo de elaboração normativa pela Casa.

A Câmara dos Deputados resolve:

Art. 1º. O Regimento Interno da Câmara dos Deputados passará a vigorar com a seguinte redação:

Art. 101. Os atos do processo legislativo previstos neste Regimento, entre eles a apresentação e a subscrição de proposições, serão praticados por meio digital, na forma de Ato da Mesa.

[...]

§ 3º As proposições mencionadas no *Caput* deverão observar os princípios da Legística, dentre eles a necessidade, proporcionalidade (análise econômica do direito), transparência, responsabilidade, inteligibilidade e simplicidade, como garantia à boa produção normativa.

Art. 137. Toda proposição recebida pela Mesa será numerada, datada, despachada às Comissões competentes e publicada no Diário da Câmara dos Deputados e em avulsos, para serem distribuídos aos Deputados, às Lideranças e Comissões.

§ 1º Além do que estabelece o art. 125, a Presidência devolverá ao Autor qualquer proposição que:

I - não estiver devidamente formalizada e em termos; II - versar sobre matéria:

- a) alheia à competência da Câmara;
- b) evidentemente inconstitucional;

- c) anti-regimental;
- d) que não observe os princípios da Legística e os estudos de concepção e aplicabilidade da norma, durante todo o processo legislativo.

JUSTIFICAÇÃO

Segundo André Carneiro (2016), a Legística pode ser compreendida como uma técnica utilizada para auxiliar na elaboração de determinada norma, fazendo com que aquela norma alcance realmente a sua finalidade, além de estabelecer um linguajar mais acessível à população, que é o real destinatário da norma.

Desta forma, a Legística atua em duas vertentes que se interagem no momento do trâmite legislativo: a material e formal.

Fabiana Soares (2007) pondera que a Legística Material reforça a faticidade (ou realizabilidade) e a efetividade da legislação, cujo escopo é atuar no processo de construção e escolha da decisão sobre o conteúdo da nova legislação, em como o processo de regulação pode ser projetado, através da avaliação do seu possível impacto sobre o sistema jurídico, por meio da utilização de técnicas que permitam tanto realizar, diagnósticos, prognósticos, mas também verificar o nível de concretude dos objetivos que justificaram o impulso para legislar e dos resultados obtidos a partir da sua entrada em vigor.

Por outro lado, Fernanda Ribeiro e Bruno Araújo (2017) ressaltam que a Legística Formal atua na melhoria da comunicação legislativa. A comunicação legislativa reúne critérios como a coerência, uniformidade, clareza e concisão, no intuito de alcançar a eficácia da norma editada. Pela análise do aspecto formal, a lei deve ser compreendida por todos, o que exige uma sistematização na composição das legislações, a fim de ampliar o entendimento e o acesso aos textos legais.

Isso significa que a Legística formal consiste em critérios de comunicação legislativa, de modo a melhorar a compreensão e identificação da norma legal vigente, através de uma adequada redação, sistematização, simplificação e acesso aos textos legais.

Segundo estudos procedentes do Grupo de Pesquisa e Extensão sobre Legística e seu papel na melhoria da qualidade da legislação, realizado em 2009, observa-se que a Legística, vai além de uma técnica de elaboração de normas.

Sua contribuição, ainda inexplorada pelos responsáveis pela produção das leis no Brasil, acaba por criar normas ineficazes àquilo que se propõe, o que gera insegurança jurídica, e má qualidade na gestão.

Como garantia à economicidade de produções legislativas, evitando judicializações e más interpretações, vê-se como necessário que a Legística esteja, de forma expressa, no Regimento Interno da Câmara dos Deputados para garantir que sejam observados seus princípios, requisitos mínimos, na sua redação, sendo estes: Necessidade (a norma deve ser criada quando demonstrada sua absoluta necessidade), Proporcionalidade (Análise Econômica do Direito para aferir se a norma traz vantagens frente às obrigações que pretende impor), Transparência (o processo de elaboração e tramitação proposição legislativa deve ser o mais transparente possível), Responsabilidade (em relação à produção normativa), Inteligibilidade (prioriza uma norma clara e precisa) e a Simplicidade (objetiva uma norma de fácil compreensão).

Tornando a Legística expressa no Regimento Interno, seria uma forma de garantir o bom trabalho do legislador na produção de normas necessárias e eficazes, que não sejam elaboradas com óbices à sua integral aplicação, o que gera ônus à Administração Pública.

Por todo o exposto, é imperativa a aprovação desta proposição.

Sala das Sessões, de de 2020.

Deputado

Partido



idn

idp

A ESCOLHA QUE
TRANSFORMA
O SEU CONHECIMENTO