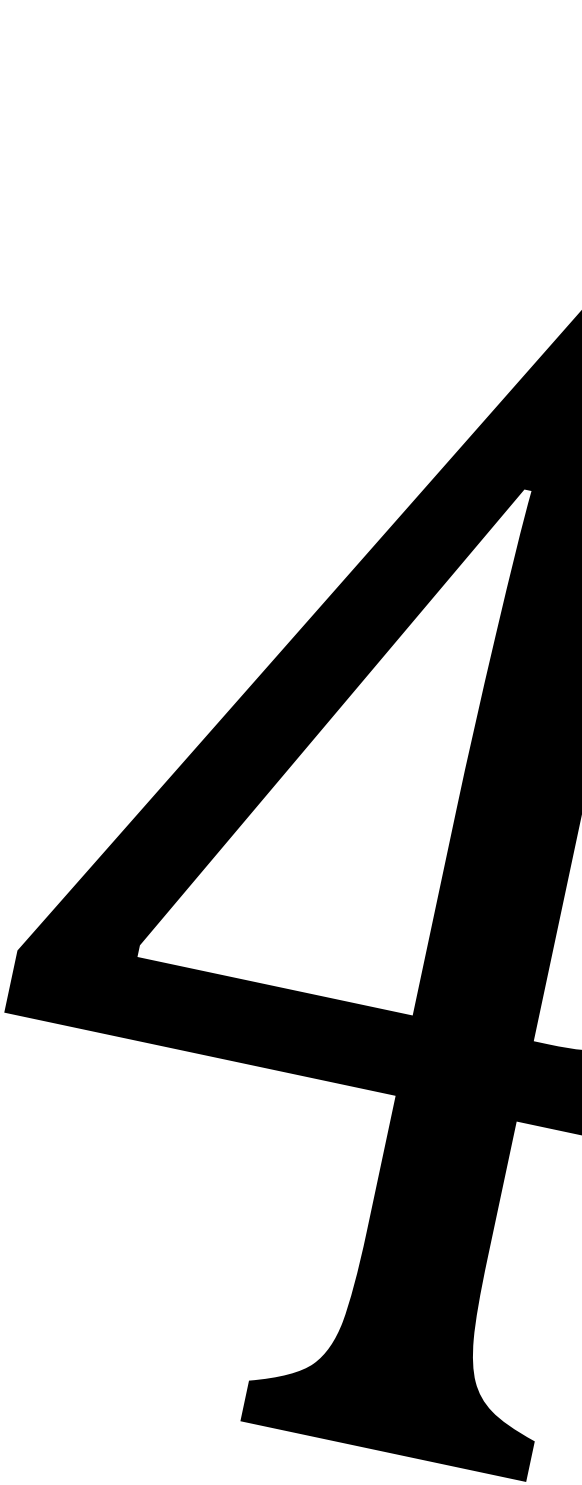


Estudos em Legística

DOI: https://doi.org/10.29327/264759.22.38-4

Marcus Peixoto[1]

SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (org.). **Estudos em legística.** Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. 288 p.

Palavras-chave: Legística. Parlamento. Poder legislativo. Processo legislativo.

Keywords: *Legistics. Parliament. Legislative power. Legislation. Legislative process.*

1 – Introdução

A capa do livro Estudos em Legística (SOARES; KAITEL; PRETE, 2019) estampa uma árvore vista de baixo para cima, sem folhas nas pontas. Figura emblemática, a árvore guarda um paralelo com o mundo das leis, o tronco seria a Constituição de um país. Ele pode ser mais longo ou mais curto, mais largo e seguro, ou mais fino e flexível, mas dá a direção central que norteia o crescimento da árvore. O tronco, então, divide-se em galhos, uns menos grossos, as leis, outros mais, os grupos temáticos de leis, que apontam em direções diferen-

1 Doutor em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade e mestre em Desenvolvimento Agrícola, ambos pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ). Pós-Doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento, pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Consultor Legislativo do Senado Federal. marcus.peixoto@senado.leg.br. Lattes: http://lattes.cnpq.br/9137130647669011.

> tes, os temas; mas todas são parte do mesmo corpo, legislação, ancoradas no mesmo tronco,

a Constituição. Esses galhos subdividem-se sucessivamente e assim segue a divisão em ramos de diâmetro cada vez menor (decretos, resoluções), até que o resultado são milhares de ramos, mais finos, que representariam as instruções normativas, portarias, atos, normas diversas. Cada galho e ramo tem um papel fundamental na sustentação e no sustento da árvore, embora muitos se esbarrem e se entrelacem em um crescimento às vezes aparentemente caótico e excessivo. Mas, de tempos em tempos, os galhos e ramos são renovados, embora nem sempre na velocidade e com a eficiência necessárias.

É uma bela metáfora e assim são as leis e as normas. Algumas são mais longevas, outras ficam velhas e perdem sua função, sendo substituídas por outras. Mas, no mundo real, como são construídas ou modificadas as leis? Como se dá o debate político que leva à sua proposição? Quem são as pessoas responsáveis e quais são os grupos de interesse e como se articulam pela sua proposição e aprovação? Diversas áreas da Ciência se unem para estudar e explicar o fenômeno legislativo, como a Economia, a Sociologia, o Direito, a Ciência Política, e até a Psicologia. Não obstante, em uma democracia representativa, diversos cuidados devem ou deveriam ser adotados na elaboração das leis para que sejam eficazes no propósito e atendam aos interesses da maioria.

Quando as leis ou as normas infralegais são mal redigidas, podem dar origem a dúvidas sobre a direção de seus mandamentos, gerando conflitos e insegurança jurídica, que frequentemente são sanados somente com recursos ao Poder Judiciário, a quem cabe a interpretação a ser adotada. Isso é ruim, pois gera ineficiências nas relações socioeconômicas e, portanto, custos enormes, diretos ou indiretos, para toda a sociedade. Tais ineficiências também atrasam ou afastam as decisões dos agentes econômicos, de consumo ou de investimentos.

Para responder a algumas das questões acima, Fabiana de Menezes Soares, Cristiane Silva Kaitel e Esther Külkamp Eyng Prete organizaram e lançaram, em outubro de 2019, um conjunto de nove estudos em torno da Legística, no âmbito da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais.

O livro coroa de forma inquestionável os trabalhos desenvolvidos desde 2005, ano da fundação do Observatório para a Qualidade da Lei[2], da Faculdade de Direito, apoiados com recursos da Fundação de Amparo à Pesquisa de Minas Gerais (FAPEMIG) e do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). O Observatório, que envolve alunos da Graduação, Mestrado e Doutorado, sobretudo do Curso de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), tem como escopo investigar e elaborar estudos na seara da teoria da legislação, legisprudência e legística, com foco ainda no impulso ou motivação para legislar e os efeitos ou impactos da legislação; e na publicidade do processo decisório e das próprias leis.

No Observatório foram, e ainda são, desenvolvidas diversas pesquisas. Desde 2004 é desenvolvida a pesquisa sobre "Simplificação Legislativa: Estratégias para a qualidade da lei nos sistemas de Common Law e Civil Law", que investiga aspectos de Legística Formal e Material. Outro projeto, também digno de destaque e iniciado em 2007, é o de "Qualidade da Legislação e Desenvolvimento Social", destinado à Consultoria e Assessoria das Comissões Permanentes (inclusive de Direitos Humanos) na Assembleia Legislativa de Minas Gerais (ALMG).

O Observatório para a Qualidade da Lei da UFMG também desenvolve projetos de extensão, dos quais destacamos o LegisLab: Laboratório de Legislação e Políticas Públicas, projeto transdisciplinar que congrega estudantes dos cursos de Direito, Ciências do Estado e Gestão Pública. O Legislab recebeu recursos do Programa de Apoio a Projetos Estruturantes

2 Acessível em: https://www.observalei.net.br/.

de Laboratórios para o Ensino de Graduação (PALEG), da própria UFMG, e é coordenado pela Professora Fabiana de Menezes Soares, em colaboração com os docentes Renato Cardoso e Adamo Dias, do Departamento de Direito do Trabalho e Introdução ao Estudo do Direito (DIT), Manoel Santos e Magna Inácio, do Departamento de Ciência Política (DCP).

Além dessa Introdução, esta resenha está organizada em mais duas seções. A segunda, a seguir, apresenta os autores/autoras e suas contribuições nos respectivos capítulos que compõem a obra. Nela não tivemos a pretensão de referenciar toda a extensa bibliografia pesquisada (para tanto, sugerimos a leitura do livro), mas tão somente as ideias principais debatidas, agregando a estas alguns comentários e informações que julgamos relevantes e oportunos. Na terceira e última seção, apresentamos algumas considerações finais.

2 – Comentários sobre a obra

No primeiro capítulo do livro, **Esther Kulkamp Eyng Prete**, bacharel em Direito, mestre em Filosofia do Direito e doutoranda da Faculdade de Direito da UFMG, introduz o leitor no impressionante universo das leis, ao tratar dos efeitos negativos da inflação legislativa. Por inúmeras razões, milhões de leis e normas infralegais povoam o mundo jurídico, com efeitos diversos para a sociedade. Provavelmente, a maioria dos brasileiros sequer sabe que a Constituição Federal de 1988 existe e, se sabe, desconhece para que serve. Nossa Constituição já é extensa e difícil para o cidadão comum conhecê-la. Não há ensino nas escolas sobre o que é uma constituição e quais os princípios e mandamentos que compõem a nossa Carta Magna. Tampouco existem campanhas educativas constantes, para a população em geral, sobre os direitos e deveres do cidadão constitucionalmente consagrados. Que dirá, então, o conhecimento das leis e normas infralegais, que vão se multiplicando à medida que se desce a escada da hierarquia das normas.

Normas são estabelecidas pelo Estado para regularem as relações sociais e econômicas, as relações entre o próprio Estado e a sociedade (as políticas públicas), e a estruturação e forma de funcionamento do Estado. As normas procuram condicionar o comportamento dos agentes sociais e econômicos, das pessoas e firmas, estabelecendo limites, incentivos e punições. Então, numa sociedade complexa, em que haja uma tendência a comportamentos individualistas, muitas vezes não pautados pela ética e moral predominantes e compartilhadas, as normas são necessárias. Normas também são estabelecidas fora do âmbito estatal. Empresas e organizações associativas (sindicatos, associações, cooperativas, condomínios, clubes, etc.), por exemplo, também possuem seus estatutos, regimentos, códigos de ética ou conduta e normas internas.

Portanto, a normatização não é um ato ou prerrogativa exclusiva do Estado. Muitas normas são estabelecidas, também, pelas convenções sociais, em geral expressão da cultura da população: são as normas tácitas, aquelas que independem da sua instituição formal, escrita. As convenções, instituições baseadas na cultura e no senso comum, definem como as pessoas devem se portar ou, por exemplo, o que vestir em diferentes ambientes. As pessoas não precisam de uma lei (embora ela exista) que as impeça de saírem à rua 'da forma como vieram ao mundo' e classifique tal ato como atentado ao pudor, por exemplo. Há uma convenção social de que tal comportamento é considerado, pela maioria, inadequado e ofensivo, exceto se praticado campos de naturismo.

Da mesma forma que a convenção social admite que uma pessoa possa usar roupa de banho na praia ou na piscina, ela impediu que mulheres mais destemidas fizessem *topless* nas praias do Rio de Janeiro, nos anos 70 (que em certas praias europeias tinha virado moda), resultando até em agressões físicas. A mesma convenção social inibe ainda que pessoas usem os trajes de banho na Avenida Rio Branco, no Centro do Rio de Janeiro, ou na Avenida Paulista, no Centro de São Paulo, sendo tal ato prontamente taxado de escandaloso pelos

mais puritanos. Não há leis dizendo como as pessoas devem vestir, dependendo do ambiente social. E mais, num mesmo local, momentos diferentes podem demandar comportamentos diferentes: não é de se esperar que pessoas circulem à vontade em trajes de banho sumários na Praia de Copacabana, na noite de réveillon, por exemplo.

No Congresso Nacional em certos ambientes, como os plenários das casas, é exigido em normas internas o traje passeio completo (terno e gravata) para homens, que não podem vestir bermudas, embora mulheres possam vestir saias. Já os indígenas, estes podem circular por todo o ambiente do Parlamento sem camisas e de chinelos, com seus cocares e adornos, típicos de sua cultura. São as convenções (instituições) sociais em ação,

Apesar de convenções predominarem no ambiente social para a maioria, com frequência a sociedade exige que tais instituições sejam formalizadas pela emissão de normas que estabeleçam expressa e claramente qual deve ser a conduta dos agentes, quais as infrações e respectivas punições. Entretanto, para que as normas sejam efetivas, é necessário que, além de adequadas nos seus propósitos, sejam conhecidas pelo conjunto da sociedade. Não se trata da necessidade de cada cidadão ou empresa conhecer todas as normas, detalhadamente, mas pelo menos aquelas que afetam mais próxima ou cotidianamente seus interesses. Mas, e quando as normas de interesse são inúmeras, às dezenas ou centenas, e são alteradas periodicamente? Como lidar com essa hiper-regulação das relações socioeconômicas e do Estado?

A inflação legislativa, denunciada por Esther Prete em seu capítulo, traz diversos prejuízos. Um deles é a dificuldade de se determinar que normas estão em vigor. Mas, com frequência, os legisladores, sejam parlamentares ou governantes, ao inovarem no universo jurídico, esquecem-se de expressamente revogar leis que perderam eficácia, ou modificar as que necessitam de atualização.

Uma das alternativas para reduzir a inflação legislativa é apontada no parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, que estabelece que "lei complementar disporá sobre a elaboração, redação, alteração e consolidação das leis". Atento a esse mandamento constitucional, o Deputado Koyu Iha (PSDB/SP) apresentou o Projeto de Lei Complementar (PLP) nº 123, de 1989[3], para disciplinar o dispositivo. Em 1995 o PLP foi aprovado e encaminhado ao Senado Federal, que o aprovou na forma de um projeto substitutivo em 1996. A Câmara dos Deputados aprovou o substitutivo no início de 1998, e em seguida foi sancionada, com vetos, pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, e publicada, a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998[4].

Pelo art. 13 da Lei Complementar nº 95, de 1998, introduzido pela Lei Complementar nº 107, de 26 abril de 2001, as leis federais serão reunidas em codificações e consolidações. Conforme o §1º *a consolidação consistirá na integração de todas as leis pertinentes a determinada matéria num único diploma legal, revogando-se formalmente as leis incorporadas à consolidação, sem modificação do alcance nem interrupção da força normativa dos dispositivos consolidados.*

A consolidação permite a alteração formal da legislação, mas não o mérito. Já a codificação permite a reunião da legislação vigente e a alteração material, modernizando-a e eventualmente instituindo novos marcos regulatórios. A codificação, como instrumento de mitigação do excesso de leis, entretanto, tem sido muito pouco utilizada.

Ainda antes da publicação da Lei Complementar nº 95, de 1998, o então Presidente da Câmara dos Deputados, Deputado Michel Temer, criara um Grupo de Trabalho para Consolidação das Leis (GT-Lex). O Deputado Bonifacio de Andrada

3 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=233927. Acesso em: 12 set. 2020.

4 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

(PSDB/MG), coordenador do GT-Lex, apresentou então o Projeto de Resolução (PRC) nº 192, de 1º de setembro de 1998[5], para alterar os artigos 212 e 213 do Regimento interno da Câmara dos Deputados e nele instituir formalmente o GT-Lex. O PRC foi aprovado na forma da Resolução da Câmara dos Deputados nº 33, de 1999. Consultores Legislativos do Senado Federal também se juntaram aos assessores legislativos integrantes do GT-Lex e com a equipe da Casa Civil para integrar os esforços, mas poucos foram os resultados alcançados.

O Governo Federal, então, publicou o Decreto nº 4.176, de 28 de março de 2002, que *estabelece normas e diretrizes para a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação e o encaminhamento ao Presidente da República de projetos de atos normativos de competência dos órgãos do Poder Executivo Federal, e dá outras providências.* O Governo determinou à Casa Civil que instituísse um Grupo Executivo de Consolidação dos Atos Normativos, responsável pela coordenação e implantação dos trabalhos de consolidação no âmbito do Poder Executivo, composto de um total de cerca de 160 juristas e técnicos. Em cada ministério e nos órgãos da estrutura da Presidência da República foi determinada a instituição de Comissão Permanente de Consolidação e Revisão de Atos Normativos, composta por no mínimo quatro membros, podendo ainda ser instituídas comissões de especialistas e mistas.

Conforme Távora, Tagilalegna, Formiga e Peixoto,

> A perspectiva da Casa Civil da Presidência da República era de que o Poder Executivo enviasse para o Congresso Nacional os principais projetos de lei de consolidação elaborados pelas comissões nos ministérios, até o fim do mandato do Presidente Fernando Henrique Cardoso em 2002. O trabalho do Grupo resultou na instituição na Internet de um inédito portal de pesquisa sobre a legislação federal em vigor, no site da Casa Civil. (TÁVORA; TAGILALEGNA; FORMIGA; PEIXOTO, 2011, p.8).

5 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=40528. Acesso em: 12 set. 2020.

Ainda em março 2007 a Câmara dos Deputados anunciou a retomada do trabalho de consolidação da legislação federal pelo GT-Lex, ocasião em que um levantamento da Casa Civil da Presidência da República constatara existirem 177.673 normas legais federais no País. Muitas são desconhecidas da população e dos próprios operadores do Direito. Outras são conflitantes entre si ou com a Constituição. A expectativa era de que o trabalho seria concluído em 3 anos (JÚNIOR; QUEIROZ, 2007).

Entre 1999 e 2011 foram protocolados na Câmara dos Deputados diversos projetos de consolidação de leis em diversas áreas, como trabalhista, ambiental, energia elétrica, leis cíveis, telecomunicação, crédito rural e empresarial. Dez deles destinavam-se a revogação de leis nos temas relacionados a estrangeiros, legislação trabalhista, cultura, transportes, previdência, trânsito, petróleo, agricultura e telecomunicações. Vários outros estavam prontos para entrarem na pauta do Plenário, nas áreas mineral, eleitoral, previdenciária, saúde e assistência social. Mas, sem terem sido votados, possivelmente por não terem sido atualizados em função da aprovação de novas leis em cada uma dessas áreas, a maioria terminou arquivada ao fim de cada legislatura, conforme ordena o Regimento Interno da Câmara. Há casos, entretanto, de projetos de lei aprovados no Senado Federal, encaminhados para a Câmara, como o PL 7264/2014 que *consolida a legislação sanitária vegetal e animal federal*, e que aguarda parecer do Relator no Grupo de Trabalho de Consolidação das Leis (GTCL), desde então.

Cumpre destacar que o Decreto nº 4.176, de 2002, foi revogado e substituído pelo Decreto nº 9.191, de 1º de novembro de 2017[6] (alterado pelos Decretos nº 9.588, de 2018, e nº 10.420, de 2020). Mais recentemente foi publicado o

6 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

Decreto nº 10.139, de 28 de novembro de 2019[7] (com alterações dadas pelo Decreto nº 10.437, de 2020), que *dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto*, tais como portarias; resoluções; instruções normativas; ofícios e avisos; orientações normativas; diretrizes; recomendações; despachos de aprovação; e qualquer outro ato inferior a decreto com conteúdo normativo.

O desenvolvimento das tecnologias de informação no século XXI permitiu contornar parte do problema da inflação legislativa, que é a dificuldade da pesquisa sobre as normas existentes. Assim, em 2006, Alemanha, Brasil, Espanha e Itália, que compartilham o sistema jurídico romano-germânico, estabeleceram o LexML[8], uma iniciativa que busca o estabelecimento de padrões abertos para intercâmbio, identificação e estruturação de informações legislativas e jurídicas, principalmente documentos oficiais. O projeto LexML Brasil foi lançado oficialmente em 30 de junho de 2009, e possui um portal especializado em leis, decretos, acórdãos, súmulas, projetos de leis entre outros documentos das esferas federal, estadual e municipal dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todo o Brasil.

Em maio de 2012 entrou em vigor a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011[9] (Lei de Acesso a Informações Públicas - LAI), que veio a reforçar a posição do portal e dos padrões LexML como instrumento do governo para cumprimento da obrigatoriedade da publicação (art.5 da CF), do direito de acesso (art.37 da CF) e da sua franquia (art. 216 da CF), no âmbito das informações legislativas e jurídicas.

---

7 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D10139.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

8 O portal do LexML pode ser acessado em: http://www.lexml.gov.br/. Acesso em 12 set. 2020.

9 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 12 set. 2020.

O LexML é apoiado pela Comunidade de Tecnologia da Informação Aplicada ao Controle (TIControle[10]), que reúne representantes dos Poderes Legislativo, Executivo, Judiciário, do Ministério Público e da Advocacia-Geral da União. Criada em 2006, a TIControle tem por finalidade contribuir para o incremento da eficiência, eficácia e efetividade na gestão pública.

Esther Prete nos conduz, em convincentes bases teóricas, pelas causas da inflação legislativa, ao abordar a crise de legitimidade do Estado e do pacto social que o sustenta, situação em que o "sistema jurídico passa a retirar sua legitimidade de si mesmo mediante um mero processo formal de criação legislativa". A autora constata ainda a fragilidade da tradicional Ciência Jurídica, que não se ocupa da produção da norma e, portanto, não tenta "clarificar os efeitos que as normas produzem na realidade social". A Legística (ou Teoria da Legislação, ou Legisprudência) surge, então, como uma teoria da legislação aplicada, uma resposta científica para a lacuna deixada pela Ciência Jurídica, e aponta para o fato de que "a tarefa do legislador, ainda que eminentemente política, também é jurídica, necessitando ser pautada em métodos e técnicas que auxiliem a obtenção do melhor design normativo". A autora então, em seguida, apresenta um interessante resgate das ideias de pensadores que historicamente fundamentaram a evolução da Legística como ciência, objeto de atenção tanto em outros países e organizações internacionais (a OCDE, por exemplo) como no Brasil, com destaque para a criação, em 2005, da disciplina de Legística na Faculdade de Direito da UFMG.

Cristiane Kaitel, Doutora em Direito pelo Programa de Pós-Graduação em Direito da UFMG e Professora da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, se junta a **Esther Prete** no segundo capítulo para, principalmente, avaliarem mais profundamente as contribuições proporcionadas pelo

10 Mais informações sobre a TIControle em: http://www.ticontrole.gov.br/pagina-inicial/. Acesso em: 12 set. 2020.

jusfilósofo belga Luc J. Wintgens, na elaboração de uma Teoria da Legislação, a Jurisprudência. As autoras aprofundam a análise sobre a evolução das correntes históricas e filosóficas de pensamento sobre a formação, identidade e legitimação da autoridade do Estado em estabelecer normas (o chamado Legalismo) que se impõem sobre os indivíduos e a sociedade. São então analisadas as contribuições desde Guilherme de Ockham (séc. XIV), Francisco Suárez (séc. XVI), Thomas Hobbes e Rene Descartes (séc. XVII), e Jean-Jacques Rousseau (séc. XVIII).

Assim, conforme as autoras, é o contrato social, representando a vontade geral, e não mais a do indivíduo, que vai legitimar os atos do Estado, por meio de uma cadeia processual legislativa. A consequência é a cessão pelos indivíduos do poder para o Estado limitar-lhes as próprias liberdades, impondo-lhes direitos e deveres, "independentemente dos seus próprios conceitos, ideias e preferências". Para contrabalançar essa assimetria de poder entre Estado e indivíduo, "na teoria da Legisprudência, cada nova interferência na liberdade dos indivíduos deve ser relegitimada a partir de um retorno ao princípio fundacional" por meio da participação no processo de elaboração legislativa. Wintgens propôs então quatro princípios da Legisprudência, que se relacionam e devem ser considerados e respeitados na elaboração legislativa: 1) Princípio da coerência; 2) Princípio da alternatividade; 3) Princípio da temporalidade e 4) Princípio da densidade normativa necessária, comentados pelas autoras.

O uso dos princípios da Legística no aperfeiçoamento da qualidade da produção legislativa e do próprio Legislativo é a preocupação de **Hugo Henry Martins de Assis Soares**, autor do próximo capítulo. Doutorando em Direito na Universidade UFMG, Mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Goiás (UFG) e Professor Substituto da Universidade Federal de Uberlândia (UFU), Hugo analisa a recorrente atuação do Poder Judiciário, frequentemente convocado para disciplinar as lacunas deixadas por leis mal redigidas. O autor lembra o risco do aumento dos conflitos de juridicidade decorrentes

do excesso de normas, ao que compete ao legislador, antes de aprovar qualquer nova lei, fazer o levantamento e analisar a legislação existente sobre o tema.

Sobre esse aspecto, o da inflação legislativa, cumpre ainda destacar um problema que antecede a produção legislativa excessiva. Trata-se do fato de que o número de proposições legislativas (que podem ser as mais variadas, desde propostas de emenda à Constituição, requerimentos diversos, projetos de lei e emendas a proposições, entre outras) em tramitação é sempre muitíssimo maior que o de leis efetivamente publicadas. Parlamentares com frequência não só pecam em não fazer uma pesquisa legislativa adequada antes de propor nova lei, como também muitas vezes ignoram as proposições legislativas que já estão em tramitação. Assim, milhares de proposições são protocoladas todos os anos, sendo comum que num período de 4 anos (o da legislatura dos deputados) se acumule entre 10 e 20 mil projetos de lei.

Até 2018 era possível encontrar projetos de lei tramitando com o mesmo número e protocolado no mesmo ano. Por exemplo, existiam um Projeto de Lei - PL nº 20, de 2018, iniciado na Câmara dos Deputados e um Projeto de Lei do Senado - PLS nº 20, de 2018, iniciado no Senado Federal, tratando de temas diferentes, o que reduzia a transparência e dificultava o controle social da atividade legislativa. A partir de 2019 as proposições legislativas passaram a receber numeração conjunta e, assim, há somente um PL nº 20, de 2019, não importando em qual casa legislativa tenha sido apresentado. Em 2019, foram apresentados 5.315 projetos de lei no Congresso, e até setembro de 2020 foram protocolados outros 3.496. A página de pesquisa de atividade legislativa da Câmara dos Deputados registra quase 25 mil projetos de lei em tramitação, apresentados entre 1983 e 2020, em diversas situações/estágios do processo legislativo (aguardando apreciação pelo Senado Federal, aguardando parecer em co-

missões, tramitando em conjunto com outros projetos, prontos para pauta no Plenário, etc.)[11].

É muito difícil acreditar que, com tantas iniciativas legislativas, seja possível um debate sério e aprofundado sobre cada uma delas. Frequentemente boas iniciativas ficam sem ser debatidas, enquanto outras, de má qualidade, são impulsionadas por parlamentares mais influentes ou por grupos de interesse. A consequência disso é tanto inflação legislativa quanto produção de legislação ineficaz. É urgente, portanto, que sejam promovidas mudanças nos regimentos internos das duas Casas do Congresso Nacional, a fim de proibir iniciativas legislativas que tratem de temas já abordados por proposições que aguardam análise. E, nos números acima, estamos nos referindo apenas a projetos de lei ordinária. Há ainda os projetos de lei complementar, propostas de emenda à Constituição, projetos de decreto legislativo, requerimentos de informação, requerimentos de instituição de CPI, indicação, mensagem, etc.

Hugo Soares destaca ainda a importância da "avaliação legislativa, como parte de um processo racional de legislação", e a necessidade de o parlamentar resistir ao "impulso de legislar", que deve ser substituído pela adoção da racionalidade no processo decisório. É fundamental que a tomada de decisão seja antes pautada na avaliação de dados e informações oficiais, e em pesquisas que demonstrem a necessidade de produzir inovações no universo jurídico-legal. Esse processo de avaliação deve contemplar mecanismos de participação e controle social, a fim de legitimar as decisões tomadas. Nos sites da Câmara dos Deputados e do Senado há níveis elevados de transparência sobre as proposições e fases do processo legislativo, mas o mesmo não pode ser afirmado para todas as assembleias legislativas estaduais, e menos ainda para as câmaras municipais.

11 Acessível em: https://www.camara.leg.br/buscaProposicoesWeb/pesquisaAvancada. Acesso em: 16 set. 2020.

A Advogada e Professora **Paula Carolina de Oliveira Azevedo da Mata**, mestre em Direito pela UFMG e Especialista em Direito Constitucional e Direito Processual Civil, e o Advogado e Professor **Renê Morais da Costa Braga**, doutorando e mestre em Direito pela UFMG, estudam em seu capítulo a importância da Análise de Impacto Regulatório (AIR). Enquanto o efeito da lei é aquele pretendido pelo legislador, o impacto é o resultado efetivamente por ela atingido. Adicionalmente, a noção de avaliação legislativa (avaliação *ex ante*) é mais restrita que a noção de avaliação de políticas públicas (avaliação *ex post*), que envolvem outras esferas de decisão estatal, regulamentação e execução. Mas é a segunda que, a depender dos resultados alcançados (e se em acordo com os pretendidos pela avaliação legislativa) conferirá maior legitimidade à norma elaborada.

Para os autores, as comissões temáticas do Parlamento "não somente representem o lugar de realização da avaliação legislativa – *ex ante* e a *ex post* –, mas sim o lugar de atuação da Legística propriamente dita". Isso é verdade por conta das obrigações regimentais das comissões. E, de fato, é nas comissões que, às vezes (para a minoria das proposições legislativas) são realizadas audiências públicas, com audiência de representantes de organizações da sociedade ou do Governo, selecionados e convidados pelos próprios parlamentares. Entretanto, tais audiências duram entre duas ou três horas, e aos convidados são concedidos apenas 10 a 15 minutos para apresentação, raramente sendo possível esgotar ou aprofundar o debate sobre qualquer assunto. Ainda mais raras são as oportunidades em que os convidados opinam efetivamente sobre os dispositivos propostos nos projetos de lei em debate.

A Resolução nº 44, de 17 de setembro de 2013[12], alterou o Regimento Interno do Senado Federal (RISF), para estabelecer procedimento obrigatório anual de avaliação de políticas

12 Disponível em: https://legis.senado.leg.br/norma/582663/publicacao/15611898. Acesso em: 16 set. 2020.

públicas. Em março de cada ano cada comissão permanente deve eleger uma política pública, nas suas áreas de competência temática, para ser avaliada. Elege-se um senador ou senadora para relatar o trabalho de avaliação e, em geral, é aprovado um plano de trabalho que, além de descrever qual política será avaliada, indica qual a metodologia de execução. O trabalho pode prever a realização de audiências públicas e o envio de requerimento de informações para os ministérios envolvidos na execução da política, além de pesquisa bibliográfica sobre o assunto.

Conforme o RISF, as comissões e o relator são assessorados pela Consultoria Legislativa e pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle. Os relatórios devem ser apresentados e discutidos em cada comissão até o final do mês de novembro de cada ano, e podem indicar a necessidade da continuidade dos trabalhos no ano seguinte, solicitar a realização de auditorias pelo Tribunal de Contas da União (TCU), e propor projetos de lei para sanar eventuais lacunas legislativas relacionadas ao tema. Desde 2014 dezenas de políticas públicas já foram avaliadas, com resultados diversos (os relatórios podem ser acessados nas páginas de cada comissão, no portal do Senado). Mas tal avaliação não se confunde com a realizada pelas comissões na análise de projetos de lei, em geral mais rápida e superficial.

Na Câmara dos Deputados ainda não há essa atribuição obrigatória de comissões avaliarem políticas públicas em um processo mais longo e aprofundado. Eventualmente, tanto na Câmara quanto no Senado, são criadas comissões temporárias com tal finalidade, porém a decisão da criação de tais comissões não segue um processo criteriosamente estabelecido, e normalmente prevalecem as vontades políticas e os temas que ganham destaque junto à imprensa e à sociedade.

Não obstante, cumpre lembrar que a Constituição Federal, em seu art. 49, estabelece como competências exclusivas do Congresso Nacional, entre outras, "julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os

relatórios sobre a execução dos planos de governo"; e "fiscalizar e controlar, diretamente, ou por qualquer de suas Casas, os atos do Poder Executivo, incluídos os da administração indireta".

Os autores citam corretamente a Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, que *institui a Declaração de Direitos de Liberdade Econômica; estabelece garantias de livre mercado*, altera diversas outras leis, e que tem um capítulo sobre Análise de Impacto Regulatório (AIR), com, no entanto, apenas um artigo:

> Art. 5º As propostas de edição e de alteração de atos normativos de interesse geral de agentes econômicos ou de usuários dos serviços prestados, editadas por órgão ou entidade da administração pública federal, incluídas as autarquias e as fundações públicas, serão precedidas da realização de análise de impacto regulatório, que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo para verificar a razoabilidade do seu impacto econômico. (BRASIL, 2019b).

O parágrafo único do art. 5º ainda remete às disposições em regulamento da data de início da exigência de AIR, sobre o conteúdo, a metodologia, os quesitos mínimos a serem objeto de exame, as hipóteses em que será obrigatória sua realização e as hipóteses em que poderá ser dispensada.

Antes ainda da Lei supracitada, a Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019, que dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, e também altera diversas outras leis, em seu Art. 6º dispõe que:

> Art. 6º A adoção e as propostas de alteração de atos normativos de interesse geral dos agentes econômicos, consumidores ou usuários dos serviços prestados serão, nos termos de regulamento, precedidas da realização de Análise de Impacto Regulatório (AIR), que conterá informações e dados sobre os possíveis efeitos do ato normativo. (BRASIL, 2019a).

O regulamento de ambas as leis foi dado pelo Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020[13], que conceitua análise de impacto regulatório - AIR como o "procedimento, a partir da definição de problema regulatório, de avaliação prévia à edição dos atos normativos de que trata este Decreto, que conterá informações e dados sobre os seus prováveis efeitos, para verificar a razoabilidade do impacto e subsidiar a tomada de decisão". O Decreto também regulamenta os casos de dispensa de AIR, e estabelece que os órgãos e as entidades divulgarão em seu sítio eletrônico, até 14 de outubro de 2022, agenda de Avaliação de Resultado Regulatório – ARR, a ser concluída até 31 de dezembro de 2022, acompanhada da relação de atos normativos a serem submetidos à ARR, da justificativa para a sua escolha e do cronograma para a elaboração das avaliações.

Destaque-se ainda a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que regulamenta o art. 163 da Constituição Federal, e estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal da União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Ao tratar da Renúncia Fiscal, a Lei (LRF) dispõe, no art. 14, que a concessão ou ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária da qual decorra renúncia de receita deverá estar acompanhada de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva iniciar sua vigência e nos dois seguintes, atendendo, nesse caso, ao disposto na lei de diretrizes orçamentárias, sem prejudicar os resultados fiscais. Ademais, a iniciativa legislativa deve estar acompanhada de medidas de compensação, nos três anos iniciais mencionados, por meio do aumento de receita, proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. O §1º esclarece que

> § 1º A renúncia compreende anistia, remissão, subsídio, crédito presumido, concessão de isenção em caráter não geral, alteração de alíquota ou modificação

13 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

> de base de cálculo que implique redução discriminada de tributos ou contribuições, e outros benefícios que correspondam a tratamento diferenciado. (BRASIL, 2000).

Mesmo com os limites da LRF, são muito frequentes as iniciativas parlamentares de projetos de lei concedendo benefícios fiscais, sem a mensuração do impacto fiscal (AIR). Ademais, ressalte-se que a LRF deveria, mas não exige, que a AIR vá além do impacto fiscal. Avaliações *ex ante*, sobre a real necessidade do benefício fiscal, e *ex post*, sobre os resultados alcançados seriam fundamentais, mas não são exigidas pela LRF. O setor (ou setores) da economia beneficiado manteve ou aumentou o nível de empregos? De salários? Aumentaram-se os investimentos e a capacidade produtiva? Aumentou a produção (econômica), a produtividade (da mão de obra, dos processos produtivos, etc.) e a competitividade internacional (de exportações, por exemplo)? São questões que não são respondidas e, ademais, a eventual aprovação de leis concedendo renúncia fiscal tem contribuído para o agravamento da situação fiscal da União e de Estados, Distrito Federal e Municípios, ao longo das duas últimas décadas.

A Advogada **Caroline Stéphanie Francis dos Santos Maciel**, Mestra e Doutoranda em Direito na UFMG, busca analisar os fundamentos doutrinários e teóricos para a existência do poder de decreto no Brasil, bem como as críticas e abusos no seu uso, e os dados estatísticos atualizados da emissão efetiva de mais de 1500 medidas provisórias no período entre 1988 e 2019.

A autora se debruça sobre os modelos externos e sobre os debates realizados na Assembleia Constituinte que justificaram e resultaram nas normas constitucionais vigentes acerca da edição de medidas provisórias, adotadas em substituição ao desgastado instituto do decreto-lei. No total, segundo o portal LexML, até agosto de 2020 foram editadas ou reeditadas (o instituto da reedição contínua, até a promulgação da Emenda Constitucional nº 32, de 2001, é avaliado pela autora) 3.560 medidas provisórias pelo Poder Executivo,

transformando-o no poder que mais legislou no período pós Constituição de 1988. Constata-se, portanto, o uso abusivo de medidas provisórias como mecanismo legislativo, sobretudo considerando-se a alternativa, permitida na Constituição, de o Poder Executivo solicitar a tramitação em regime de urgência de projetos de lei que submetesse à análise do Parlamento.

Destaque-se que, na maioria esmagadora dos casos, a edição de medidas provisórias não vem acompanhada de exposição de motivos que seja embasada em uma efetiva e aprofundada análise de impacto regulatório *ex ante*, prospectiva, que eventualmente justificaria a relevância e urgência da sua edição. Tampouco o Parlamento se dedica a analisar e criticar transparente e efetivamente o atendimento desses pressupostos constitucionais de relevância e urgência. Com frequência, pode-se dizer, as medidas provisórias são editadas com base em articulações políticas preexistentes, às vezes até com conhecimento público da intenção do Governo em editá-la, mas não do seu conteúdo detalhado, como se houvesse um pacto político tácito ou mesmo efetivo, para que o Poder Executivo regulamente rapidamente um tema, sobre o qual o Poder Legislativo levaria meses ou anos para legislar.

Até há poucos anos, a negligência e condescendência do Poder Legislativo com o excesso de medidas provisórias emitidas pelo Governo era explicada pelo hábito da prática de "contrabando legislativo", de se incluir, na tramitação da medida provisória, temas estranhos aos seus objetivos, como forma de acelerar a vigência legal de comandos que, se tivessem de aguardar o processo legislativo ordinário, levariam muito mais tempo para obter o mesmo resultado. Assim, em outubro de 2015, o Supremo Tribunal Federal (STF) firmou entendimento de que o Congresso Nacional não pode mais incluir, em medidas provisórias (MPs) editadas pelo Poder Executivo, emendas parlamentares que não tenham pertinência temática com a norma (STF, 2015). A decisão foi tomada no julgamento da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 5127, por meio da qual a Confederação Nacional das

Profissões Liberais (CNPL) questionava alterações feitas na MP 472/2009, convertida na Lei 12.249/2010, que resultaram na extinção da profissão de técnico em contabilidade. A MP em questão tratava de temas diversos, que não guardam relação com a profissão de contador. Por maioria, o Plenário julgou improcedente a ação, mantendo a validade da norma questionada em razão do princípio da segurança jurídica. Contudo, o Tribunal decidiu cientificar o Congresso Nacional de que a prática é incompatível com a Constituição Federal.

A Corte cientificou então ao Poder Legislativo, com efeitos *ex nunc* (de agora em diante), que não é compatível com a Constituição a apresentação de emendas sem relação de pertinência temática com medida provisória submetida à sua apreciação. No entanto, a decisão ressaltou que não significaria, necessariamente, o reconhecimento da inconstitucionalidade de todas as leis que, por essa sistemática, foram promulgadas até aquela data.

Linara Oeiras Assunção, Professora Adjunta do Departamento de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Amapá, Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela mesma universidade, e Doutora em Direito pela UFMG, em seu capítulo aborda a Política Brasileira de Ciência, Tecnologia e Inovação, estratégica para o desenvolvimento socioeconômico sustentável do País. A autora destaca que entre 2003 e 2014, as principais políticas do governo federal que impactaram a área de CT&I foram: a Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE: 2003-2007), a Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP: 2008-2010) e o Plano Brasil Maior (PBM: 2011-2014), que tiveram na Lei do Bem, Lei de Inovação, Lei de Biossegurança, Lei de Informática, na criação do Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI) e da Agência Brasileira de Desenvolvimento Industrial (ABDI), os principais mecanismos de fortalecimento do sistema de promoção à inovação das empresas.

A autora destaca os gargalos de coordenação entre órgãos públicos; de sinergia nas relações público-privadas; de

aprendizado e experimentação na política; e na seletividade da política como os responsáveis pela pouca efetividade de políticas de inovação. Aponta, então, as leis como forma de melhor articular os setores público (organizações de pesquisa) e privado (empresas), para o fomento da inovação e, para isso, destaca o papel da Legística na elaboração de normas eficazes. Conclui afirmando que os "gargalos à inovação no Brasil resultam da visível dificuldade de fazer as leis relacionadas ao setor de CT&I operarem simultânea e coordenadamente".

Quanto ao tema abordado no capítulo, é imperioso complementá-lo com o histórico das ações legislativas que, na última década, resultaram no novo marco legal de CT&I. Assim, um grupo de 10 deputados de diferentes partidos apresentou o Projeto de Lei (PL) nº 2177, de 2011[14], com o objetivo de instituir o Código Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação. Em virtude da distribuição para análise de mais de três (foram cinco) diferentes comissões temáticas, foi criada uma Comissão Especial para análise do PL, a qual concluiu seus trabalhos e encaminhou o Projeto para análise do Plenário em maio de 2014.

Ainda durante a tramitação do PL nº 2177, de 2011, foi protocolada a Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº 290, de 2013[15], para alterar e adicionar "dispositivos na Constituição Federal para atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação". A PEC Nº 290, de 2013, foi aprovada e encaminhada à apreciação do Senado em abril de 2014 (onde tramitou como PEC n° 12, de 2014 - Agenda Brasil 2015). Em dezembro de 2014 foi aprovada a PEC no Plenário do Senado, na forma de uma emenda substitutiva,

14 O PL alterava as Leis nº 6.815, de 1980; 11.540, de 2007 e 12.309, de 2010, e revogava as Leis nº 10.973, de 2004 e 8.010, de 1990. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=518068. Acesso em: 16 set. 2020.

15 Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=586251. Acesso em: 16 set. 2020.

e em 26 de fevereiro de 2015 foi realizada Sessão Solene do Congresso Nacional, destinada à promulgação da Emenda Constitucional (EC) nº 85, de 2015, efetivamente publicada em março.

Em julho de 2015 o Plenário da Câmara aprovou finalmente uma Subemenda Substitutiva Global oferecida pelo Relator da Comissão Especial ao Projeto de Lei nº 2.177 de 2011, que foi enviado ao Senado, onde tramitou como Projeto de Lei da Câmara (PLC) n° 77, de 2015 - Agenda Brasil 2015[16]. Tendo sido rapidamente apreciado por três comissões, foi aprovado em Plenário, em dezembro do mesmo ano, apenas com emendas de redação e deu origem à Lei nº 13.243, de 11 de janeiro de 2016[17], que dispõe sobre estímulos ao desenvolvimento científico, à pesquisa, à capacitação científica e tecnológica e à inovação, regulamenta a EC nº 85, de 2015, e altera diversas outras leis, com destaque para a Lei nº 10.973, de 2 de dezembro de 2004, que dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo, com vistas à capacitação tecnológica, ao alcance da autonomia tecnológica e ao desenvolvimento do sistema produtivo nacional e regional do País.

A EC nº 85, de 2015, introduziu diversas modificações na Carta Magna, a fim de atualizar o tratamento das atividades de ciência, tecnologia e inovação, e determina que o Estado, na execução das atividades de desenvolvimento científico, pesquisa, capacitação científica e tecnológica e inovação, estimulará a articulação entre entes, tanto públicos quanto privados, nas diversas esferas de governo (§6º do art. 218 da CF). Por seu turno, o art. 219-A estabeleceu que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios poderão firmar instrumentos de cooperação com órgãos e entidades públicos e com entidades privadas, inclusive para o compartilhamento

16 Disponível em: https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/122406. Acesso em: 16 set. 2020.

17 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13243.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

de recursos humanos especializados e capacidade instalada, para a execução de projetos de pesquisa, de desenvolvimento científico e tecnológico e de inovação, mediante contrapartida financeira ou não financeira assumida pelo ente beneficiário, na forma da lei. E o art. 219-B estabeleceu que o Sistema Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (SNCTI) será organizado em regime de colaboração entre entes, tanto públicos quanto privados, com vistas a promover o desenvolvimento científico e tecnológico e a inovação.

Entretanto, a Lei nº 13.243, de 2016, surpreendentemente sequer menciona em seu texto o SNCTI que, portanto, encontra-se somente mencionado na Constituição Federal. Naturalmente trata-se de uma grave negligência do Poder Legislativo (e do Poder Executivo, que tem por obrigação acompanhar e se articular com o Parlamento), que na pressa em aprovar o novo marco regulatório, esqueceu-se de disciplinar em lei o funcionamento do SNCTI, instituído meses antes na Carta Magna.

Em 13 de dezembro de 2016 o Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia validou a nova Estratégia Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação (ENCTI) 2016-2022[18], elaborada pelo então Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações e Comunicações (MCTIC) em substituição à anterior, ENCTI 2012-2015. A ENCTI 2016-2022 contém a orientação estratégica de médio prazo para a implementação de políticas públicas na área de CT&I, e para servir de subsídio à formulação de outras políticas de interesse.

Não encontramos no site do MCTI documentos de avaliação de impacto decorrentes da implantação da nova ENCTI ou da Lei nº 13.243, de 2016, que ainda levou dois anos para ser regulamentada, pelo Decreto nº 9.283, de 7 de fevereiro

18 Não foi possível encontrar o documento da ENCTI 2016-2022 no sítio na Internet do atual MCTI, mas o documento ainda está disponível em: http://www.finep.gov.br/images/a-finep/Politica/16_03_2018_Estrategia_Nacional_de_Ciencia_Tecnologia_e_Inovacao_2016_2022.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

de 2018[19]. Em consequência da crise fiscal e econômica, ainda não foi possível verificar a efetividade e impacto do novo marco legal de CT&I, inexistindo inclusive essa avaliação mais ampla.

No capítulo apresentado por **Marcus Vinícius de Freitas Teixeira Leite**, Mestrando em Direito pela UFMG, buscam-se exemplos de boas práticas em Legística na França e na Suíça. Inicialmente, o autor destaca três critérios para avaliação da qualidade das leis. O primeiro seria o jurídico, que diz respeito à legitimidade democrática, a subsidiariedade e a proporcionalidade, a segurança jurídica e a transparência do processo legislativo. O segundo é a capacidade da lei de agir sobre a realidade dos fatos que pretende modificar, sendo necessário saber se ela atende a demandas da sociedade, se as soluções são as mais adequadas, e os objetivos que pretende atingir. O terceiro critério é a qualidade da redação, a boa técnica legislativa, que diz respeito à estrutura do texto, clareza, precisão e concisão, que possibilitam a sua compreensão e minimizam ou eliminam a necessidade de interpretação, reduzindo, portanto, os riscos e conflitos jurídicos.

O autor ressalta ainda a característica da racionalidade legislativa limitada, que é afetada pelo contexto (tempo, lugar e circunstâncias) político, socioeconômico e cultural em que o processo legislativo se desenvolve. Não há, portanto, uma racionalidade absoluta do legislador, sobretudo porque a análise *ex ante* da realidade e dos impactos da lei pretendida é cercada de incertezas e imperfeições.

No Guia de Legislação da Suíça recebe importância destacada a fase de estudos interdisciplinares sobre a necessidade da elaboração da norma. O guia estabelece também diretrizes básicas para a definição do problema, a fixação de objetivos, a busca por soluções e a avaliação dos efeitos prováveis do projeto da norma. Há um processo de consulta às instâncias re-

19 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9283.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

gionais (cantões) e a organizações da sociedade, mas criticado pelo pouco tempo destinado, que impossibilita a solução de controvérsias, em favor de um processo decisório mais longo no parlamento. Conforme Marcus Leite, há ainda, na Suíça, a obrigação legal do monitoramento, controle e avaliação retrospectiva da política pública implementada pelo Estado.

Destaque-se o relato, pelo autor, de que o tempo médio dos trabalhos parlamentares é de 51 meses (pouco mais de 4 anos), sendo que 2/3 desse tempo é dedicado aos trabalhos preparatórios e 1/3 à fase de debate e efetiva deliberação parlamentar, e à fase pós-parlamentar. Tal informação contrasta com a práxis do Parlamento Brasileiro, em que, além dos estudos preparatórios não serem obrigatórios (salvo para projetos de lei que impliquem em redução de receita fiscal), quando estes existem, tomam um tempo ínfimo do processo legislativo, sem a garantia de que serão efetivamente considerados na tomada de decisão (na maioria das vezes dominada pelo processo político).

Conforme Marcus Leite, o guia da legislação francês é bem mais extenso, com mais de 700 páginas. Os estudos de impacto servem para orientar as decisões possíveis, sem a pretensão de substituir o processo político de decisão, e são obrigatórios para apenas algumas espécies legislativas.

Além de contemplar diagnóstico, objetivos da legislação, comparação das opções disponíveis, escolha/sugestão da melhor opção, análise dos efeitos e da relação custo-benefício para a sua implementação, e das adaptações necessárias aos serviços públicos para a sua implementação, os estudos devem considerar as consultas realizadas à sociedade. Apesar de ser bem detalhado na discriminação das normas de redação das leis (Legística formal), o guia francês não explicita a necessidade de análise retrospectiva dos resultados da norma aplicada, por sua vez destacada no caso suíço.

O Senado Federal publicou em 2002 um manual de Técnica Legislativa (PENNA; MACIEL, 2002), que contempla os

aspectos de Legística formal, com o objetivo de prover meios para a uniformização da técnica legislativa a ser utilizada nos diversos trabalhos a cargo da Consultoria Legislativa do Senado Federal. Com tal propósito, ela define as proposições legislativas, indica os dispositivos do Regimento Interno do Senado pertinentes a cada uma delas e propõe esquemas de textos de proposições. Naquela época, no entanto, a avaliação de impacto regulatório não era um mandamento fundamental. Atualmente há publicações oficiais do Senado que orientam os trabalhos de avaliação de políticas públicas empreendido pelas comissões temáticas.

O autor ainda menciona a importância da existência de uma estrutura institucional de suporte à adoção dos princípios da Legística (formal e material) e às avaliações de impacto (regulatório, *ex ante* e *ex post*). No Congresso Nacional esse suporte é oferecido pelas consultorias legislativas e consultorias de orçamento, fiscalização e controle, existentes na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, mas seu uso pelos parlamentares não é obrigatório. Em algumas assembleias legislativas estaduais há também consultorias legislativas institucionalizadas, mas em outras a assessoria técnica ou jurídica é proporcionada apenas pelas estruturas das procuradorias de cada parlamento estadual, ou mesmo somente pelas assessorias parlamentares dos gabinetes. Neste último caso os assessores são, via de regra, contratados sem seleção pública, por indicação política ou afinidade pessoal ou política com o parlamentar. Neste último caso, embora existam assessores técnicos qualificados para tratar de certos temas, nem sempre estes possuem os conhecimentos necessários em todas as áreas ou mesmo de Direito Constitucional, de processo legislativo e de técnica legislativa, essenciais para a elaboração de normas segundo as boas práticas preconizadas pela Legística.

É ainda mais difícil imaginar a existência de estruturas de assessoramento técnico e jurídico nas câmaras municipais, salvo as de capitais e municípios maiores e, portanto, a qua-

lidade da produção legislativa é frequente e provavelmente ainda inferior à das instâncias superiores do Poder Legislativo.

A insuficiência ou inexistência de estruturas institucionais de assessoramento legislativo amplia a atuação de grupos de interesse da sociedade e de setores privados na oferta de tais serviços, como parte da atividade de lobby. Essa atividade quase sempre não é formalizada no processo legislativo e nem sempre se dá com objetivos republicanos, de forma transparente ou pública, o que pode comprometer a qualidade da produção legislativa.

Por fim, não se pode perder de vista que boa parte das análises de impacto regulatório retrospectivas a respeito do resultado de políticas públicas derivadas de imposição legislativa deveria ser responsabilidade do Poder Executivo, responsável pelo planejamento e a implantação das políticas. Essa análise, uma vez obrigatória e feita de rotina, forneceria aos parlamentares as informações necessárias para a tomada de decisão sobre a necessidade da reformulação das leis que definiram as políticas.

O Poder Executivo[20] tem ainda a responsabilidade fundamental de coordenar a coleta, tratamento, armazenamento, integração e compartilhamento de dados estatísticos e geográficos a respeito da realidade socioeconômica e ambiental. Esses dados devem ser utilizados como indicadores de resultados pelos pesquisadores ou analistas das políticas implantadas, não obstante cada política. Isso, claro, sem prejuízo de que as organizações da sociedade, de posse desses dados, possam também realizar essas análises. Essa avaliação das políticas públicas, seja conduzida pelo Poder Público ou pela sociedade, são essenciais para permitir a chamada *accountability* (prestação de contas e responsabilização) dos toma-

20 Naturalmente há casos em que os dados têm de ser coletados por outros poderes. Por exemplo, o Poder Judiciário tem a obrigação de manter bancos de dados de interesse da Justiça, em todas as suas áreas de atuação, como cível, trabalhista, comercial, penal, eleitoral, etc., sem prejuízo da sua integração com outras bases de dados com temáticas semelhantes, de responsabilidade do Poder Executivo.

dores de decisão e executores das políticas, sejam políticos, servidores públicos, prestadores de serviço terceirizados ou concessionárias.

Em seu capítulo, o Advogado **Felipe Lélis Moreira**, Fundador da iniciativa Lobby Para Todos, que visa democratizar boas práticas de lobby e advocacy no Brasil, Doutorando e Mestre em Direito pela UFMG, nos introduz no importante tema das *Regulatory Technologies* - Regtechs, como ferramentas de ferramentas de inteligência artificial, análise de dados e computação na nuvem, oferecidas geralmente por startups para monitorar e garantir o cumprimento do ordenamento jurídico. Conforme o autor, a crise financeira, a inflação regulatória e revolução tecnológica fizeram surgir recentemente no ecossistema das *Financial Technologies (Fin-Techs)* as *RegTechs*.

O desenvolvimento da Ciência de dados tornou possível a análise de *Big Data* e o uso da inteligência artificial, aplicadas no grande volume de dados, produzidos em grande velocidade e em grande variedade, de texto, áudio, vídeo, imagens, etc., oriundos pelas autoridades regulamentadoras, processo do qual é possível extração de valor.

Conforme o autor, as RegTechs trabalham sobretudo com dados públicos primários, oriundos das mais variadas instâncias legiferantes, tornando fundamental a implementação dos padrões de Governo Aberto e de uma política de dados abertos, que possam ser acessados e tratados sem restrição por qualquer pessoa ou máquina, ou mesmo reutilizados. Dados abertos, então, promovem integração e interoperalidade entre sistemas, ajudam na redução de custos, no aumento da eficiência e favorecem a inovação. As RegTechs podem ser vistas como catalizadoras da transparência da ação estatal e de redução da complexidade do ordenamento jurídico.

Felipe Moreira destaca o grande mercado potencial para as RegTechs no processamento dos dados abertos, atualmente amparados pela legislação. A Lei nº 12.527, de 2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI) estatui em seu art. 6º que:

> Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:
>
> I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;
>
> II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e
>
> III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso. (BRASIL, 2011).

Se no art. 7º da LAI são especificados os tipos de informação que podem ser acessadas, no art. 8º fica claro que "é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas", sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet). E esses sítios deverão, na forma de regulamento, entre outros requisitos, possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações; e possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina. São esses sistemas o campo de atuação das RegTechs.

A Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014[21], que *estabelece princípios, garantias, direitos e deveres para o uso da Internet no Brasil*, conhecida como Marco Civil da Internet, estabelece, entre as diretrizes para a atuação da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, a adoção preferencial de tecnologias, padrões e formatos abertos e livres; e a publicidade e disseminação de dados e informações públicos,

21 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l12965.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

de forma aberta e estruturada (art. 24, , incisos V e VI). Tanto a LAI quanto os dispositivos supracitados do Marco Civil da Internet são regulamentados pelo Decreto nº 8.777, de 11 de maio de 2016[22] (com alterações promovidas pelo Decreto nº 9.903, de 2019), que *institui a Política de Dados Abertos do Poder Executivo federal,* coordenada pela Controladoria-Geral da União, por meio da Infraestrutura Nacional de Dados Abertos – INDA, embora seja de competência do Ministério da Economia definir os padrões e a gestão dos demais aspectos tecnológicos da INDA, não abordados no Decreto. Cada órgão ou entidade da administração pública federal, direta, autárquica e fundacional deve possuir um Plano de Dados Abertos, que é o mecanismo de implementação da Política.

O último capítulo do livro Estudos em Legística é de autoria da Dra. **Fabiana de Menezes Soares**, Profa. Associada da UFMG e Coordenadora do Observatório para a Qualidade da Lei, juntamente com **Flávia Pessoa Santos**, Mestra em Direito pela UFMG, pesquisadora do mesmo Observatório, e Consultora Legislativa da ALMG. As autoras começam sua revisão bibliográfica destacando o fato de que a positivação do Direito tem necessariamente de incorporar mais o conflito (ou dissenso) que o consenso, uma vez que o primeiro decorre naturalmente das diferenças de valores, demandas e assimetrias existentes numa sociedade cada vez mais plural. Com o desenvolvimento dos meios de comunicação, particularmente da Internet, o parlamentar se vê desobrigado de concentrar o saber necessário para ser o provedor de soluções, devendo mais assumir o papel de articulador, entre os interlocutores da sociedade, dos debates, ainda que nestes representando determinados valores pelos quais foi eleito.

O conflito, decorrente de diferenças muitas vezes inconciliáveis, impede a racionalidade plena da decisão política (defendida pelas teorias de democracia agregativa e delibe-

22 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8777.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

rativa), que termina por derivar de "pactos, acordos ou compromissos que se realizam no cotidiano da política".

As autoras destacam que a atividade legislativa é densamente normatizada, seja por meio dos regimentos parlamentares, que regulam a *Advocacy* parlamentar, seja por meio dos conjuntos de atos normativos que regulam toda a organização e a vida parlamentar. E, por causa disso, a "elaboração legislativa parlamentar é passível de ser verificada e documentada em um nível muito maior de transparência do que a legislação desenvolvida pelo Executivo", onde há uma pluralidade de espécies normativas, gerando um cenário legislativo caótico, comprometendo a articulação com as políticas públicas e dificultando a efetivação das ações governamentais.

Fabiana Soares e Flávia Santos exploram ainda o conceito de instituições que, no âmbito do neoinstitucionalismo, representam normas ou regras formais e informais (convenções, por exemplo) que moldam o comportamento dos indivíduos e grupos sociais. Nesse contexto, ganha importância o desenvolvimento de um desenho institucional no Legislativo que permita torná-lo um *locus* de disputas democráticas, aberto à participação efetiva da sociedade nas tomadas de decisão. Assim, consideram ser fundamental melhorias no desenho institucional do processo legislativo, principal instrumento da expressão parlamentar, com o fito de torná-lo efetiva e intensamente participativo, permitindo a livre expressão dos conflitos sociais, e reconhecendo o pluralismo que caracteriza a democracia contemporânea.

As autoras destacam a importância da disponibilização de canais de comunicação com os diversos públicos, a garantia de ampla publicidade das informações e a elaboração de análises técnicas e de avaliações de impacto sobre as proposições, entre outras medidas de organização institucional, como forma de mitigar as profundas assimetrias informacionais entre os vários públicos e atores do processo legislativo.

Os parlamentares, na grande maioria das situações, não têm conhecimento especializado ou experiência, mas têm de lidar com uma grande diversidade e complexidade de temas, e com a própria rede intricada de procedimentos contidos no processo legislativo. Para tanto é fundamental o assessoramento de um corpo servidores públicos especialistas nas diversas áreas temáticas, até por que, em muitos casos, são necessárias análises de impacto regulatório multidisciplinares. Para as autoras, o Parlamento Britânico e a Assembleia Nacional da França são dois parlamentos de referência que contam com estruturas institucionalizadas de assessoramento técnico. Nos Estados Unidos destaca-se o Congressional Research Service, abrigado institucionalmente na Biblioteca do Congresso. Fabiana Soares e Flávia destacam ainda a vantagem em se ter um órgão permanente de assessoramento aos parlamentares, que "diz respeito à sua capacidade de produzir um conhecimento próprio, disponível de forma perene, e não só numa legislatura." Salientam, no entanto, que o assessoramento eminentemente técnico e o de natureza técnico-política são necessários e devem atuar de forma articulada e complementar.

São esses assessores parlamentares de gabinete, que fazem a assessoria política, que recebem os demais parlamentares, representantes de governo federal, estadual e municipal, além de representantes de organizações empresariais e da sociedade. Há ainda os profissionais de comunicação contratados durante a legislatura para o importante trabalho de gerenciamento da interlocução social e política do gabinete do parlamentar com suas bases eleitorais, que não se confunde com o igualmente importante trabalho de comunicação institucional e oficial das Casas Legislativas.

As autoras chamam a atenção para a importância da gestão de conflitos entre a orientação técnica neutra (imparcial) proferida pelo técnico, e a posição política pretendida pelo parlamentar. Com frequência, as pretensões políticas não são recomendadas tecnicamente. No Senado Federal, quando algum parlamentar solicita ao corpo técnico dos consultores

a elaboração de uma minuta de projeto de lei (ou de uma emenda a um projeto de lei em tramitação), para tratar de determinada forma um tema qualquer e o técnico não recomenda a adoção da forma sugerida, este elabora não apenas o projeto de lei (ou a emenda), mas também uma nota técnica em que explica por que o tema não pode receber determinado tratamento.

A nota técnica alerta o parlamentar sobre a inconveniência da alteração legislativa pretendida, mas também resguarda a posição do técnico, caso o parlamentar venha a ser criticado publicamente por ter adotado a proposta que pretendia. O mesmo se aplica para a elaboração de minuta de pareceres para parlamentares relatores de projetos de lei que estão em tramitação nas comissões temáticas ou no Plenário. Quando são demandados ao corpo técnico, com recomendação ou não de alteração da proposição legislativa em questão, o técnico deve atender ao desejo do parlamentar, mas tem a obrigação (e a liberdade) de elaborar a nota técnica, alertando para a necessidade ou inconveniência da alteração pretendida.

3 – Considerações finais

Apesar dos avanços constantes das últimas décadas, ainda são muitos os desafios no aperfeiçoamento do processo legislativo no Senado Federal e na Câmara dos Deputados. Os desafios são ainda maiores nas assembleias legislativas e, principalmente, nas câmaras municipais brasileiras, desprovidas de servidores especializados e estruturas institucionais de apoio às atividades legislativas.

A sociedade brasileira historicamente credita maior importância política à figura do chefe do Poder Executivo, seja no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal, ou dos municípios, por ser o poder que implementa as políticas públicas e comanda a alocação dos recursos orçamentários. Não se dá a devida importância aos parlamentos que, no entanto, são o poder que dá a última palavra sobre as leis que defi-

nem quais políticas públicas que serão implementadas pelo Poder Executivo, os sobre as que regem as relações sociais e econômicas. Ao fim, os governos têm suas obrigações e seus limites para governar definidos pela legislação e pelas leis orçamentárias que são aprovadas nos parlamentos. Resta aos governantes pouca discricionariedade sobre o que fazer, fora dos limites estabelecidos na lei.

Aos parlamentos cabe ainda a fiscalização e acompanhamento das ações do Poder Executivo e, por esta razão, é fundamental que os parlamentares, e os parlamentos, estejam abertos ao debate transparente com os cidadãos e com as organizações da sociedade.

Complexos e diversos são os temas que cercam a atividade parlamentar. É humanamente impossível que cada parlamentar tenha conhecimento suficiente para opinar e decidir sobre todos os assuntos. Por esta razão, a atividade parlamentar deve contemplar a participação das organizações da sociedade (ainda que estas se manifestem em relação aos temas de forma interessada) e das demais instituições do Estado (Poderes Executivo e Judiciário, Ministério Público). E deve, sobretudo, assessorar-se tecnicamente utilizando *staff* próprio, constituído preferencialmente de servidores técnicos efetivos que, em tese, se manifestará de forma imparcial, ainda que a racionalidade absoluta não seja possível, como discutido pelos autores do livro.

Tanto o Congresso Nacional quanto o Governo Federal vêm nos últimos anos instituindo marcos regulatórios importantes, em nível de legislação federal, e decretos presidenciais que tratam de acesso à informação, política de dados abertos, obrigatoriedade de avaliação de impacto regulatório, publicidade de atos oficiais, por exemplo. O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação e a crescente massificação do uso da internet aumentam exponencialmente a disponibilidade de dados e informações (Big Data) e demandam a integração dos dados oficiais (estatísticos e geográficos), contidos nos diversos cadastros, registros admi-

nistrativos e sistemas de informação do Estado, atualmente dispersos e pouco disponíveis. Sem essa integração, fica comprometida a disponibilidade dos dados oficiais e, portanto, a qualidade das avaliações de impacto regulatório *ex ante* e *ex post* tanto das leis e das políticas públicas delas derivadas.

A adoção dos princípios e boas práticas recomendados pela Legística tem a capacidade de aperfeiçoar não só a produção legislativa, mas a própria participação da sociedade no processo legislativo de elaboração das leis e, portanto, a democracia. No entanto, se há ainda uma importante agenda de pesquisa a ser desenvolvida no âmbito do Parlamento federal, com o objetivo de avaliar o processo legislativo e os desafios da adoção dos princípios da Legística, esse desafio se torna incomensuravelmente maior ao compreendermos que esse processo também deve ser avaliado no nível dos estados e municípios.

4 – Referências

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001.2019a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/

ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019**. Dispõe sobre a gestão, a organização, o processo decisório e o controle social das agências reguladoras, altera a Lei nº 9.427, de 26 de dezembro de 1996, a Lei nº 9.472, de 16 de julho de 1997, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, a Lei nº 9.782, de 26 de janeiro de 1999, a Lei nº 9.961, de 28 de janeiro de 2000, a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000, a Lei nº 9.986, de 18 de julho de 2000, a Lei nº 10.233, de 5 de junho de 2001, a Medida Provisória nº 2.228-1, de 6 de setembro de 2001, a Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, e a Lei nº 10.180, de 6 de fevereiro de 2001. 2019b. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Lei/L13848.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. **Lei Complementar nº 107, de 26 abril de 2001**. Altera a Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp107.htm. Acesso em: 16 set. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Legislativo não pode incluir em lei de conversão matéria estranha a MP, decide STF. **Supremo Tribunal Federal**, Brasília, 15 out. 2015. Disponível em: http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=301892. Acesso em: 15 set. 2020.

JÚNIOR, Janary; QUEIROZ, Cid. Câmara retoma trabalho de consolidação das leis. **Agência Câmara**, Brasília, 13 mar. 2007. Disponível em: https://www.camara.leg.br/noticias/95847-camara-retoma-trabalho-de-consolidacao-das-leis/. Acesso em: 12 set. 2020.

PENNA, Sérgio F. P. de O.; MACIEL, Eliane Cruxên B. de Almeida (orgs.). **Técnica legislativa**: orientação para a padronização de trabalhos. Senado Federal: Brasília. Brasília, 2002. 141 p. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70469/Tecnica%20Legislativa-2002.pdf. Acesso em: 16 set. 2020.

SOARES, Fabiana de Menezes; KAITEL, Cristiane Silva; PRETE, Esther Külkamp Eyng (org.). **Estudos em legística**. Florianópolis: Tribo da Ilha, 2019. 288 p. Disponível em: https://www.direito.ufmg.br/wp-content/uploads/2019/10/Miolo_Estudos-em-Legi%CC%81stica-Final2.pdf. Acesso em: 15 set. 2020.

TÁVORA, Fernando L.; TAGLIALEGNA, Gustavo H. F.; FORMIGA, Humberto M. de S.; PEIXOTO, Marcus. **Notas sobre proposta de consolidação das leis de defesa agropecuária**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, 2011. 23 p. (Textos para discussão, n. 98). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-98-notas-sobre-proposta-de-consolidacao-das-leis-de-defesa-agropecuaria. Acesso em: 12 set. 2020.

Recebido em 17/09/2020
Aprovado em 19/10/2020