Doutrina da Legislação entre a ciência e a política

Tendências de desenvolvimento da Legisprudência – Parte 1

Theory of Legislation between Science and Political

Trends of development in Legisprudence – part 1[1]

https://doi.org/10.62551/2595-4539.2023.513

Klaus Meßerschmidt[2]

Tradução: Ian Fernandes de Castilhos[3]

Na Finlândia, temos leis demais, mas não o suficiente.[4]

1 Artigo publicado no periódico alemão ZJS – Zeitschrift für das Juristische Studium (https://www.zjs-online.com/index.php), no ano de 2008. Versão original disponível em https://www.zjs-online.com/dat/artikel/2008_3_56.pdf.

2 Professor da cátedra de Direito Tributário e Direito Público da Universidade de Erlangen-Nuremberg (FAU).

3 Doutorando em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), mestre em Direito pela Universidade Federal de Juiz de Fora (UFJF), advogado e professor da Fundação Educacional de Além Paraíba (Feap), membro do Grupo de Pesquisa Retórica, Argumentação e Juridicidades (GPRAJ/UnB). E-mail: iancastilhosadv@gmail.com. Lattes: http://lattes.cnpq.br/3330144512406314.

4 Declaração de um cientista da legislação finlandês, citado por Karpen (1999, p. 400, 419).

1 – Problema

Nossa vida diária, assim como a sociedade moderna como um todo, é em grande parte determinada por leis[5]. O Estado, especialmente o Estado de Direito, é um estado de leis e, portanto, necessariamente, um Estado de legislação[6]. No entanto, a Doutrina da Legislação (*Gezetsgebungslehre*) continua a levar uma existência sombria na ciência e na academia[7]. Ao mesmo tempo, grandes projetos legislativos, como o Projeto de Código Ambiental (UGB) ou a reforma das sociedades de responsabilidade limitada (GmbH), sublinham a importância não só da legislação, mas também de seu conteúdo técnico e de seus fundamentos. Não é mais suficiente apenas ser bem versado no assunto a ser regulamentado. É necessária uma compreensão abrangente dos pressupostos, funções e limites da legislação. Este artigo visa, portanto, fornecer uma introdução a algumas questões importantes da multifacetada Teoria da legislação e informações sobre o que a Doutrina da Legislação pode alcançar, para o que ela oferece soluções e que problemas não resolvidos ela abriga, quem contribui para a Doutrina da Legislação e qual é a posição da Ciência do Direito e, em particular, do Direito Constitucional a esse respeito.

2 – Conceitos

De acordo com a compreensão habitual do termo, a Doutrina da Legislação (*Gezetsgebungslehre*) deve ser entendida como o conjunto das teorias que tratam da criação, elaboração

5 Cf. por exemplo, Schuppert,(1998, p. 105 e seguintes).

6 Meßerschmidt, Gesetzgebungsermessen, 2000, p. 70 e seguintes.

7 Apenas algumas poucas faculdades o oferecem como parte do currículo. Se é oferecido, é como um curso eletivo, não como um curso obrigatório. No entanto, novos programas de especialização prometem uma recuperação. Cf. Stellenwert der Gesetzgebungslehre in der Juristenausbildung den allerdings nicht mehr aktuellen Bericht von Merten, in: *Schreckenberger* (1986, p. 178 e seguintes).

e efeito de leis[8]. Nesse contexto, a elaboração de leis é objeto da técnica legal (*Gesetzestechnik*) ou técnica legislativa (*Gesetzgebungstechnik*) ou, como é chamada na Áustria em particular, da Legística (*Legistik*)[9]. A avaliação do impacto legislativo trata do impacto das leis ou, mais precisamente, de sua antecipação no contexto de projetos legislativos. Ela serve para explorar e avaliar comparativamente a legislação pretendida e aplicável (incluindo suas alternativas), com a ajuda de uma abordagem de pesquisa interdisciplinar, e visa garantir a racionalidade do processo legislativo[10]. A Doutrina da Legislação (*Gesetzgebungslehre*), por outro lado, forma um termo "guarda-chuva", que abrange tanto componentes jurídicos clássicos, como os fundamentos e limites constitucionais da legislação (nesse aspecto, a Doutrina da Legislação aparece como uma subárea do Direito do Estado[11]), quanto às teorias extrajurídicas. O conceito de Teoria da Regulamentação[12] (*Rechsetzungstheorie*) deixa claro que outros tipos de regulamentos, além da lei propriamente dita, em particular portarias[13] e estatutos, também devem ser levados em consideração. A esse respeito, trata-se de mais do que uma mera "teoria funcional do Primeiro Poder"[14]. Ainda

8 Cf. introdução Karpen (1998 e 2006).

9 Cf. Öhlinger (1982) e Schäffer (1976, p. 192 e seguintes).

10 Cf. Ennuschat (2004, 986 (992).

11 N.T: O Direito do Estado (*Staatsrecht*) é o ramo do Direito existente nos países de língua alemã que estuda a estrutura interna do Estado, as relações entre seus órgãos e as relações jurídicas básicas entre o Estado e as pessoas sujeitas à sua esfera de atuação. Inclui o estudo das normas constitucionais, mas vai além, englobando normas infraconstitucionais como, por exemplo, as leis eleitorais e de organização dos partidos políticos.

12 N.T: O termo "*Rechtsetzung*" não possui uma tradução direta. Entretanto, enquanto o termo *"Gesetzgebungs"* se refere propriamente ao que chamamos no Brasil de legislação, "*Rechtsetzung*" tem um sentido mais amplo, englobando decretos, portarias, diretivas e outros atos regulamentares.

13 Meßerschmidt (2004).

14 Karpen (2008, p.5 , nota de rodapé 7).

mais amplo é o termo Teoria Regulatória (*Regulierungstheorie*), que se situa mais fortemente em um contexto de ciência social e representa uma certa abordagem ali. Em outros aspectos, os termos Doutrina da Legislação (*Gesetzgebungslehre*), Teoria da Legislação (*Gesetzgebungstheorie*) e Ciência(s) da Legislação (*Gesetzgebungswinssenchaft*), bem como – menos frequentemente na Alemanha – Legisprudência[15], são utilizados como sinônimos, mas às vezes refletem diferentes pré-compreensões e ênfases: se a palavra "Doutrina da Legislação" (*Gesetzgebungslehre*) representa mais uma arte de boa legislação e a transmissão de experiência histórica e prática, as formações de expressões com "teoria" ("*-theorie*") ou "ciência" ("*-wissenchaft*") sinalizam uma abordagem mais orientada cientificamente, normalmente transcendendo a Teoria do Direito. Além disso, a formação plural "ciências legislativas" expressa o fato de que não existe uma ciência legislativa, mas sim uma multiplicidade de abordagens diferentes, que são primariamente o resultado das abordagens das respectivas disciplinas-mãe. A Doutrina da Legislação (*Gesetzgebungslehre*) é, portanto, idealmente, uma síntese de diferentes doutrinas legislativas. A Doutrina da Legislação (*Gesetzgebungslehre*) não inclui a crítica de leis concretas, a menos que esta seja apresentada como a aplicação de uma Teoria da Legislação que vá além da lei individual.

3 – Doutrina da Legislação na educação jurídica

A Doutrina da Legislação não tem uma posição fácil no curso de Direito[16]. À primeira vista, concorre com outras "dis-

15 Ver, no entanto, Mader (2006, 143 (145); Wintgens (2005); Wintgens (2006, p. 1) e Wintgens (2007). O conceito de *Legisprudence* poderia se estabelecer internacionalmente. O termo "nomologia" é bastante incomum.

16 Sobre a importância da Teoria da Legislação na formação jurídica, ver o relatório, que já não está atualizado, Dertlen (1974, p. 178 e seguintes, nota 3). Na Alemanha, são oferecidos cursos sobre ciência legislativa, especialmente em Hamburgo, Speyer e Berlim, ver também Karpen (2006, p. 125 e seguintes.). Sobre a gama relativamente, se não absolutamente, maior de cursos de treinamento na pequena Suíça, ver Mader (2006, p. 143). Um exemplo animador é a participação ativa de estudantes de Berlim no concurso de redação

ciplinas da moda" ou "disciplinas de orquídeas"[17] que insistem em ser incluídas nos currículos já superlotados, logo, levam a uma "existência de flores de parede"[18]. No entanto, a aspiração de maior consideração da Doutrina da Legislação pouco tem a ver com a emancipação de matérias menores. Pelo contrário, a Doutrina da Legislação, assim como a metodologia jurídica, é uma matéria básica, sem que esse rótulo tenha a intenção de atribuir-lhe um lugar específico na sequência dos estudos jurídicos. Assim como outras disciplinas básicas, como Teoria do Direito ou Filosofia Jurídica, ela, por um lado, é importante; por outro, é de difícil compreensão para iniciantes, razão pela qual é oferecida a alunos avançados. A Doutrina da Legislação compartilha o destino da marginalização curricular com outras disciplinas jurídicas denominadas cautelares[19], como, em particular, a modelagem de contratos[20], ainda pouco praticada durante os estudos jurídicos.[21]

---

sobre "Fabricação de Direito" do "Fórum de Direito de Humboldt", realizado em 2006 sob o patrocínio do Ministério Federal da Justiça. A participação do Ministro Federal da Justiça na cerimônia de premiação também foi um gesto nada evidente diante do pensamento hierárquico que ainda predomina na ciência. Cf. www.humboldt-forum-recht.de.

17 N.T: "Disciplina-orquídea" (*Orchideenfach*) é uma expressão coloquial utilizada na língua alemã para designar, pejorativamente, uma área de estudo incomum e sofisticada, de pouca utilidade e que atrai interesse de poucos alunos, resultando a sua oferta nas universidades em despesa questionável.

18 Mader (2006, p. 143 (144). N.T: "Existência de flores de parede" (*Mauerblümchendasein*) é uma expressão coloquial alemã que designa a situação de uma pessoa ou coisa que recebe pouca atenção.

19 "Disciplinas jurídicas cautelares" (*Kautelarjurisprudenz*) são aquelas disciplinas voltadas para a prevenção de problemas e conflitos jurídicos.

20 "Modelagem de contratos" (*Vertragsgestaltung*) é uma atividade jurídica acautelatória, que visa assegurar, pelos meios legalmente permitidos, que os objetivos de alguém numa relação contratual serão alcançados por meio do asseguramento de certas situações e o afastamento de outras.

21 Sobre a exigência de maior consideração da *Kautelarjurisprudenz* (*compliance*), ver Rehbinder (1982).

No entanto, seria injusto denunciar a negligência do ensino da Doutrina da Legislação apenas como um déficit, sem admitir que existem boas razões para a posição subordinada da matéria nos estudos jurídicos: os juristas são, antes de tudo, leitores e usuários das leis, não seus autores. Somente uma pequena minoria de estudantes estará mais tarde envolvida direta ou indiretamente na formulação de leis na burocracia ministerial ou em associações, como assessores legislativos. A esmagadora maioria dos juristas continuam envolvidos na aplicação e interpretação das leis, seja como servidores administrativos[22], seja como juízes ou advogados, sem mencionar aqueles que substituem habilidades legais por rotina burocrática em sua profissão com a ajuda de correspondências padronizadas e modelos de texto. É certo que a Doutrina da Legislação, especialmente a técnica legislativa, também interessa àqueles que só a aplicam, pois aumenta a sensibilidade à redação, aos motivos e à estrutura das leis, assim como existe uma estreita relação entre a arte da interpretação jurídica ou a teoria do método e a técnica legislativa, pelo que o conteúdo da legislação se dá a entender como subsunção invertida[23].

4 – Doutrina da Legislação na ciência

Status

Os estudos de Doutrina da Legislação – independentemente de sua frequente conexão com a Ciência do Direito – não são de responsabilidade de uma única disciplina, mas sim um assunto interdisciplinar transversal.[24] No âmbito da Ciência

22 N.T: O termo utilizado no original é "*Verwaltungsjuristen*", que não possui tradução direta. Essa categoria profissional possui como função elaborar os projetos de lei de iniciativa do poder público.

23 Maihofer (1981, p. 3 e seguintes) 25.

24 Cf. Smeddinck (2006, p. 35 e seguintes) com mais referências.

do Direito, ela visa corrigir sua redução a uma "ciência da jurisprudência"[25]. Ela foi bem-sucedida, pelo menos na medida em que existe agora uma ampla literatura, principalmente jurídica, sobre questões legislativas[26]. Por outro lado, a interpenetração sistemática da legislação com métodos da Ciência Política e das Ciências Econômicas na Alemanha parece precisar de desenvolvimento, tanto em assuntos específicos como em uma comparação internacional[27].

Uma distinção geral pode ser feita entre duas dimensões da Doutrina da Legislação:

> ela se esforça por um lado, por uma compreensão causal-descritiva da legislação em seus contextos, condições, causas e efeitos e, por outro lado, também empreende esforços para obter declarações prescritivas sobre como a legislação poderia e deveria ser racionalmente e o mais efetivamente possível, de acordo com predeterminados objetivos, valores e tarefas[28].

Em contraste, a caracterização da ciência legislativa como uma "Doutrina Geral da Legislação baseada na pesquisa de fatos jurídicos" e "teoria científica para a prática legislativa de uma melhor preparação científica e orientação da legislação"[29] descreve apenas um subconjunto da Doutrina da Legislação,

25 Schilcher (1981, p. 35 e seguintes) para mais referências.

26 Isto já é evidenciado pelo inchaço da literatura. Desde a bibliografia seletiva (20 páginas) sobre a Teoria da Legislação de Schreckenberger (1986, p. 187 e seguintes), foram acrescentadas centenas e centenas de contribuições, que só podem ser incluídas de forma muito seletiva. Cf. também a recente bibliografia de Karpen (p. 169 e seguintes, nota de rodapé 13), que é particularmente útil devido à inclusão de ciência legislativa e literatura jurídica de outros países europeus.

27 Ver, porém, mais recentemente, Ismayr (2007).

28 Schäffer (1988, p. 11-13).

29 Maiohfer (p. 24, nota 16).

que também pode ser entendida como parte de uma Teoria da Regulação mais abrangente.[30] Finalmente, não há necessidade de justificar o fato de que a Doutrina da Legislação aplica-se em grande parte de forma análoga em relação ao estabelecimento de regulamentos infralegais, o que não exclui apresentações especiais da emissão de decretos e portarias ou regulamentos administrativos.

Desenvolvimento

O desenvolvimento da Doutrina da Legislação é feito em ciclos – ainda mais do que normalmente acontece nas demais ciências. Com o renascimento da Doutrina da Legislação na década de 1970, um século sem Doutrina da Legislação chegou ao fim – para dizê-lo com apenas um pouco de exagero. Os protagonistas desse renascimento foram autores como Maihofer, Rödig e Noll, o qual publicou um livro sobre a Doutrina da Legislação[31], que foi seguido, em particular, por um pequeno manual de Hill[32]. Entretanto, o número de publicações, sobretudo monografias, inicialmente permaneceu baixo na Alemanha[33]. Após a Associação dos Juristas Suíços[34] (1974) e a Conferência dos Juristas Austríacos[35] (1979), a Conferência dos Juristas Alemães de 1980 tratou pela primeira vez, embora de forma não muito produtiva, de questões legislativas abrangentes sob a perspectiva crítica da "enchente de leis" e do

30 Rödig (1976, p. 5 e seguintes), 8.

31 Noll (1973).

32 Hill (1982).

33 Krems (1979).

34 Conferir Schweizerischer Juristenverein (1974).

35 Österreichischen Juristentages (1979, p. 5 e seguintes).

"perfeccionismo legislativo".[36] A fundação da Sociedade Alemã para a Legislação – DGG – (1987)[37] e a Revista da Legislação (Zeitschrift für Gesetzgebung, ZG), publicada pela mesma, também se enquadram nesse período. Além disso, a Associação de Professores de Direito do Estado escolheu a Doutrina da Legislação como tema de sua conferência.[38] Após este "toque de espada"[39] jurídico, no entanto, o tema da Teoria da Legislação voltou a ficar em segundo plano[40], sem que a discussão e a pesquisa científica legislativa fossem interrompidas. A continuidade é proporcionada, em particular, pelo trabalho de avaliação de impacto[41].

36 Negociações do 53º DJT Berlim 1980, Vol. II (relatórios da reunião) Parte Q, 1980, com breves apresentações como parte do evento de encerramento.

37 Presidido por Karpen, contato via dggev@web.de. Sobre as origens e desenvolvimento da *DGG*. Ver Karpen (1994, p. 525-527). Veja também o volume de aniversário de Karpen (1998). Na Áustria e na Suíça, existem organizações vitais na forma da Österreichische Gesellschaft für Gesetzgebungslehre (ÖGGL, na internet em http://www.sbg.ac.at/oeggl/ com *links* para sociedades e institutos em outros países) e da Schweizerische Gesellschaft für Gesetzgebung (SGG). Desde 1991, existe também a Associação Europeia de Legislação (EAL) (cf. Karpen, 2006, p. 125), que publica sua própria série (principalmente) de publicações em língua inglesa no Nomos-Verlag (12 títulos), cf. *inter alia* Karpen (1995); Karpen, Delnoy (1996); EAL (1998); Mader, Karpen (2006) e Karpen (2006); para outros títulos, ver Karpen (2006, p. 125 (131).

38 Cf. sobre a conferência de 1981 de professores de Direito Constitucional VVDStRL 40 (1981), 1982, com palestras de Kloepfer, Eichenberger e Novak sobre o tema da deliberação "Legislação no Estado constitucional".

39 N.T. O toque da espada (*Ritterschlag*) consiste na ação simbólica medieval em que o futuro cavaleiro é tocado por uma espada e, assim, torna-se realmente um cavaleiro.

40 Sintomático é o destino das aulas de Doutrina da Legislação de Noll, que seu sucessor descreve da seguinte forma: "Eu assumi esta aula [sobre Doutrina da Legislação] de Peter Noll, o pioneiro neste campo que infelizmente morreu cedo, e que tinha perdido a alegria dela – principalmente por causa da falta de interesse dos estudantes" (Müller, 1999).

41 Veja abaixo, no ponto IX. 2

Autores como Karpen[42] e Kloepfer[43], em particular, defendem a continuidade da moderna Doutrina da Legislação, enquanto Hans Schneider se destacou, acima de tudo, com seu manual sobre legislação[44], que representa uma compreensão jurídica tradicional da legislação dificilmente compatível com uma Teoria da Legislação multidisciplinar – o que é imperativo hoje em dia. Isso difere de uma antologia editada por Schreckenberger, que oferece um pouco de tudo[45]. Uma linha independente de tradição está incorporada nos manuais mais ou menos oficiais sobre técnica legislativa escritos principalmente por técnicos legislativos da burocracia ministerial, como, mais recentemente, o *Manual de formalidades jurídicas* (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*),[46] cujo nome deriva do papel do Ministério Federal da Justiça como órgão central de revisão jurídica (cf. § 38 para. 3 GGO II)[47]. Além disso, a Doutrina da Legislação na Áustria e na Suíça não deve, de forma alguma, ser ignorada. A Legística austríaca e a Teoria da Regulamentação suíça[48] gozam, com razão, de uma excelente reputação e têm sido, há muito, mais institucionalizadas e indiscutivelmente mais influentes em seus países de origem do que suas congêneres alemãs. Aqui, os

42 Cf. em particular Karpen (1989).

43 Cf. em particular Kloepfer (1981, p. 63).

44 H. Schneider, *Gesetzgebung*, 3ª ed, 2002.

45 Schreckenberger (1986, nota 25).

46 *Bundesministerium der Justiz* (1999). Cf. antes disso, em particular Müller (1968), e *Bundesakademie für öffentliche Verwaltung* (1984) – provavelmente mais conhecida sob o nome do então presidente Mattern – assim como *Bundesministerium des Inner* (1992).

47 Na versão de 25 de março de 1996 (GMBl. 1996, 449); entretanto, substituída pela GGO de 9 de agosto de 2000 (GMBl. 2000, 526).

48 Cf. além daquelas mencionadas separadamente abaixo, Departamento Federal de Justiça, *Bundesamt Für Justiz* (2007); Eichenberger (1978); Hotz (1983) e Rhinow (1979); Morand (1999) e, em resumo, Mader (2006, p. 143).

nomes Öhlinger[49], Schilcher[50], Walter[51] e Winkler[52](Áustria), assim como Fleiner-Gerster[53], Mader[54] e Müller[55] (Suíça), devem ser notados em particular para a pesquisa bibliográfica. Para os estudiosos do mundo de língua alemã, abre-se, com isso, a oportunidade de uma comparação acadêmica facilitada e um animado intercâmbio. Além disso, especialmente no contexto da integração jurídica europeia, para a Doutrina da Legislação alemã, é de crescente importância a Ciência da Legislação estrangeira, principalmente europeia.[56]

Desde a virada do milênio, tem havido um ressurgimento visível da Doutrina da Legislação. O 65º Congresso dos Juristas Alemães (Deutsche Juristentag – DJT), em 2004, com o tema "Caminhos para uma legislação melhor" ("Wege zu besserer Gesetzgebung"),[57] e o programa Legislar Melhor, no contexto europeu, formaram o clímax desse desenvolvimento até agora.[58]

49 Cf. Öhlinger (1982, p. , nota 6).

50 Cf. em particular Winkler/Schilcher (nota 16).

51 Cf. por exemplo Walter (1982, p. 144).

52 Cf. em particular Winkler/Schilcher (nota 16).

53 Cf. em particular Fleiner (1985).

54Cf. em particular Mader (1985).

55 Müller (2006).

56 Cf. Para uma visão geral, Karpen (1999, p. 400).

57 Cf. Em particular, Blum (2004) e também os ensaios complementares, em particular por Schulze-Fielitz (2004, p. 862); Schneider (2004, p. 105) e Ennuschat (2004, p. 986).

58 Cf. como as etapas mais importantes o livro branco (*Weißsbuch*) *Governança europeia* (*Europäisches Regieren*) KOM (2001), 428 final, de 25.7.2001; o chamado Relatório Mandelkern *Para melhores leis* (*Auf dem Weg zu besseren Gesetzen*), relatório final de 13.11.2001, publicado em tradução alemã pelo Ministério Federal do Interior na série *Estado moderno – administração moder-*

Ao mesmo tempo, uma série de monografias sobre a Doutrina da Legislação (*Gesetzgebungslehre*) no sentido amplo tem aparecido nos últimos anos, além do crescimento das contribuições mais curtas, mas não menos importantes, em periódicos e antologias. Entretanto, a chamada "literatura cinzenta"[59] também desempenha um papel acima da média, uma vez que as fundações políticas, como a Fundação Friedrich Ebert[60], também se

na (*Moderner Staat – Moderne Verwaltung*), disponível na Internet em www.staat-modern.de; de certa forma eufórico, Smeddinck (2003, p. 641), bem como as quatro comunicações da Comissão de Governança Europeia: "Legislar Melhor" KOM (2002), 275 final, de 6.6.2002; "Simplificar e melhorar o ambiente regulador" (*Vereinfachung und Verbesserung des rechtlichen Umfelds*) KOM (2002), 278 final, de 5.6.2002; "Avaliação de impacto" (*Folgenabschätzung*) KOM (2002), 276 final, de 5.6.2002; e "Promover uma cultura de diálogo e participação" (*Eine Kultur des Dialogs und der Mitwirkung fördern*) KOM (2002), 277 final, de 5.6.2002. Cf. desde então, em particular. Acordo Interinstitucional "Legislar Melhor" entre o Parlamento Europeu, o Conselho Europeu e a Comissão Europeia (JO C 321 de 31.12.2003); Comunicação KOM (2003), 71, com uma definição e metodologia de "simplificação"; Primeiro Relatório de Implementação KOM (2003), 592, com documento de trabalho dos funcionários da Comissão SEC (2003), 1085; Comunicação KOM (2005), 97 final, de 16.3.2005, sobre "Melhor regulamentação para o crescimento e o emprego na União Europeia"; a Comunicação KOM (2005), 462 final, v. 27.9.2005, "Resultado da análise das propostas pendentes perante o legislador" (*Bessere Rechtsetzung für Wachstum und Arbeitsplätze in der Europäischen Union)*, bem como a Comunicação COM (2006), 689 final, de 14.11. 2006, sobre "Uma revisão estratégica do Legislar Melhor na União Europeia" (*Ergebnis der Überprüfung von Vorschlägen, die sich derzeit im Gesetzgebungsverfahren befinden*); também os relatórios anuais sobre "Legislar Melhor" de acordo com o art. 9º do Protocolo sobre a aplicação dos princípios de subsidiariedade e proporcionalidade, por exemplo, relatório KOM (2005), 98 (JO C 146 de 16.6.2005). Ver também *Renda*, *Impact Assessment in the EU* (2006) e *Herten-Koch*, *Rechtsetzung und Rechtsbereinigung in Europa* (2003), bem como a brochura da comissão *Better Regulation – simply explained* (2006). Informações atualizadas podem ser encontradas nos seguintes *sites* da comissão: http://ec.europa.eu/governance/better_regulation/index.en.htm e http://ec.europa.eu/governance/impact/i.

59 N.T: Trata-se da literatura composta por textos não publicados pelas editoras comerciais e não disponíveis nas livrarias. São publicados principalmente por instituições sem fins lucrativos e organizações nacionais e internacionais, podendo ser também impressões privadas e documentos de empresas.

60 Cf. em particular o artigo de tese e opinião de especialista de Fliedner (2004) e, do mesmo autor, *Qualitätskriterien für die Bundesgesetzgebung und für Bundesgesetze* (2006).

ocuparam do tema da legislação. Na literatura, as principais correntes são os estudos legislativos por não juristas e os estudos jurídicos sobre legislação, que muitas vezes estão ligados entre si por meandros. Aqui, entretanto, a receptividade da Ciência do Direito para receber o trabalho parece ser mais pronunciada do que na direção oposta. No entanto, os escritos dos juristas não são geralmente trabalhos puramente teóricos sobre legislação, mas estão predominantemente localizados nas áreas de fronteira da Doutrina da Legislação e em ramos jurídicos tradicionais, especialmente Direito Constitucional e História do Direito. Exemplos incluem, principalmente, os estudos constitucionais sobre os efeitos prévios das leis[61], as alterações legislativas[62] e a discricionariedade legislativa[63], o estabelecimento de normas pelo Executivo[64] e a regulação governamental[65], a avaliação da legislação parlamentar de todo um período legislativo[66], bem como os estudos histórico-jurídicos sobre a arte de legislar em vários momentos da legislação alemã[67] e sobre o Direito e a normatização na Revolução Industrial[68]. Questões mais específicas, como a legislação experimental[69] e a legislação simbó-

61 Kloepfer (1974).

62 Brandner (2004).

63 Meßerschmidt (2000).

64 Axer, Normsetzung der Exekutive in der Sozialversicherung. *Ein Beitrag zu den Voraussetzungen und Grenzen untergesetzlicher Normsetzung im Staat des Grundgesetzes*, 2000.

65 Bogdandy, *Gubernative Rechtsetzung*, 2000.

66 Schulze-Fielitz, *Theorie und Praxis parlamentarischer Gesetzgebung*, 1988.

67Cf. Mertens, *Gesetzgebungskunst im Zeitalter der Kodifikationen*, 2004, e Emmenegger, Gesetzgebungskunst. *Gute Gesetzgebung als Gegenstand einer legislativen Methodenbewegung in der Rechtswissenschaft um 1900 – Zur Geschichte der Gesetzgebungslehre*, 2006.

68 Vec, *Recht und Normsetzung in der Industriellen Revolution*, 2006.

69 Horn, *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz*, 1989.

lica[70], a limitação temporal das leis, a incorporação de nova lei com a ajuda de "cláusulas de não afetação"[71,72], a remissão[73] e a ficção[74], os destinatários das leis[75], assim como o papel dos preâmbulos das leis[76] e as definições legais[77], são tratados principalmente em dissertações. Alguns deles infelizmente provam que o "dever para com a boa lei" não corresponde a um "dever para com o bom livro"[78].

Os *Vorstudien* e os *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung* (*Estudos preliminares* e *Estudos sobre uma Teoria da Legislação*) publicados por Rödig e seus alunos[79], bem como a publicação em memória de Rödig[80], são verdadeiros tesouros de conhecimento da Ciência da Legislação. Muitos tópi-

70 Voß, *Symbolische Gesetzgebung. Fragen zur Rationalität von Strafgesetzgebungsakten*, 1989.

71 "Cláusulas de não afetação" consistem em regras que preveem a permanência plena em vigor de normas anteriores.

72 Böckel, *Instrumente der Einpassung neuen Rechts in die Rechtsordnung – unter besonderer Berücksichtigung der Unberührtheitsklauseln*, 1993.

73 Karpen (1970).

74 Jachmann, *Die Fiktion im öffentlichen Recht*, 1998.

75 Krüger, *Der Adressat des Rechtsgesetzes*, 1969.

76 Hill/Fliedner, Gesetzesvorspruch. *Verbesserter Zugang des Bürgers zum Recht*, 1988.

77 Ebel, *Über Legaldefinitionen*, 1974, e Weber-Lejeune, *Legaldefinitionen unter besonderer Berücksichtigung des Umweltrechts*, 1997.

78 Cf. Burghart, *Die Pflicht zum guten Gesetz*, 1996.

79 Rödig/Baden/Kindermann (org.), *Vorstudien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, 1975, e Kindermann (org.), *Studien zu einer Theorie der Gesetzgebung*, 1982.

80 Schäffer/Triffterer (org.), *Rationalisierung der Gesetzgebung. Jürgen Rödig Gedächtnissymposion*, 1984.

cos da discussão científica sobre a lei, tais como legislação experimental, legislação simbólica e lei temporária, foram lá trabalhados pela primeira vez no mundo de língua alemã. A Teoria da Legislação e a política jurídica são também o foco do 13º volume do *Anuário de Sociologia Jurídica e Teoria do Direito* (*Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie*) – desde então descontinuado[81]. Finalmente, a obra comemorativa[82] dedicada à Doutrina da Legislação (*Gesetzgebungslehre*) e à Arte da Legislação (*Gesetzgebungskunst*) pela Associação dos Advogados Suíços merece atenção[83]. Uma específica série de publicações sobre Doutrina da Legislação não existe nos países de língua alemã. Entretanto, as "Contribuições ao Direito Parlamentar" (*Beiträgen zum Parlamentsrecht*) contêm repetidamente publicações que também são de interesse para a ciência legislativa. A série conjunta em inglês da EAL (Associação Europeia de Legislação) e DGG (Sociedade Alemã para Legislação) compreende principalmente os anais da conferência da EAL. Sob o título "Pesquisa de impacto no Direito", as antologias sobre a avaliação de impacto legislativo são publicadas em intervalos irregulares pela editora Nomos-Verlag. Entre os periódicos, a *Revista de Legislação* (*Zeitschrift für Gesetzgebung – ZG*) tem uma posição quase monopolista, o que tem a vantagem de, pelo menos, a literatura de artigos estar menos dispersa do que o normal. A revista trimestral *Crítica de Legislação e Ciência do Direito* (*Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft – KritV*), apesar de seu título, não é uma concorrente, uma vez que se dedica mais a questões de política jurídica – semelhantemente à *Revista de Política Jurídica* (*Zeitschrifl für Rechtspolitik – ZRP).* Entretanto, deve-se estar

81 Grimm/Maihofer (org.), *Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik. Rechtssoziologie und Rechtstheorie* v. 13, 1988.

82 N.T: Não existe uma tradução exata para a palavra. Consiste em um livro de homenagem a um pesquisador.

83 Schweizerischer Juristenverein (1974).

atento aos periódicos estrangeiros, como o *LeGes* suíço[84], a revista internacional *Legisprudence*[85] ou o *Harvard Journal on Legislation* (*JOL*). Ocasionalmente, contribuições relevantes também podem ser encontradas na *Revista de Problemas Parlamentares* (*Zeitschrift für Parlamentsfragen – ZParl*) e em outros periódicos de ciência política. Schuppert faz um balanço da discussão legislativa moderna e interdisciplinar em sua palestra geral *Boa legislação*[86], que introduz o leitor na linha de frente do progresso da ciência da legislação e, portanto, é recomendada não apenas como uma introdução – ricamente apimentada com trechos de texto no estilo de leitura anglo-saxão. No máximo até ler este livro, fica claro que não há como abrir mão da literatura americana quando se trata de Doutrina da Legislação.

Codificação como um tipo especial de legislação

A questão da codificação é uma questão jurídica primordial que data da primeira metade do século XIX; entretanto, ela é sempre atual[87]. No entanto, o termo codificação sofreu uma mudança de significado – pelo menos na Alemanha. Referindo-se originalmente à legislação *per se*, no máximo desde as grandes codificações do final do século XIX e início

84 LeGes (Legislação e Avaliação), O boletim informativo da Sociedade Suíça de Legislação (SGG) e a Sociedade Suíça de Avaliação Legislativa (SEVAL).

85 Publicado desde 2007, editado pelo Centro de Legislação, Regulação e Legisprudência em Bruxelas (cf. http://www.cwrl.be/ eng/legisprud_journal.htm). Outros periódicos estrangeiros estão listados em Karpen (2006, p. 125-126).

86 Schuppert (2003).

87 Ver, por exemplo, Merten/Schreckenberger (org.), *Kodifikation gestern und heute*, 1995; Kindermann, *Rechtstheorie 10* (1979), 357; Csaba, *Codification as a Socio-historical Phenomenon*, 1991; Kübler, JZ 1969, 645 e Esser, in: Vogel/Esser (org.), *100 Jahre. oberste deutsche Justizbehörde*, 1977, S. 13 ff.

do século XX (Código Civil – BGB –, Código Comercial – HGB –, Código Penal – StGB), significou um resumo de uma multiplicidade de regulamentos em uma lei complexa chamada código. Apesar do caráter bastante diferente da disputa histórica de codificação[88], as controvérsias sobre a maturidade dos ramos jurídicos para a codificação, que aparentemente são inevitáveis a cada novo projeto de codificação, fazem lembrar aquele falso modelo. As intermináveis citações da palavra de Savigny sobre a "falta de uma vocação do nosso tempo para a legislação" contribuem para a suposta continuidade de uma disputa de escolas de pensamento. Na verdade, trata-se de questões relativas a temas específicos e do novo problema, condicionado pelo Direito europeu, da capacidade de codificar as leis nacionais, sob pressupostos extensamente determinados por diretivas europeias. Mesmo que as chances de codificação, na qual a ideia de regular "assuntos suficientemente fechados" ainda ressoe[89], sejam julgadas de forma muito diferente em uma sociedade dinâmica, aberta e com uma economia em rede internacional, o futuro da ideia de codificação[90] não é necessariamente posto em questão por esse desenvolvimento. O projeto do Código Ambiental (UGB), que esperamos tenha sucesso em sua segunda tentativa e cujo progresso está sendo observado atualmente[91], enfatiza a importância das codifica-

88 Ver abaixo na nota (equivalente a 91 do texto original).

89 Cf. Esser (nota. 77), p. 30 f. e K. Schmidt, *Die Zukunft der Kodifikationsidee*, 1985, S. 41.

90 Cf. o ensaio com o mesmo nome (*Zukunft der Kodifikationsidee*) de Karsten Schmidt de 1985, que todos os futuros doutorandos deveriam ter lido uma vez, não só pelo seu conteúdo mas também pelo seu estilo.

91 O esboço do projeto do UGB feito pelo BMU (de 19/11/2017 e os posteriores) pode ser encontrado no seguinte *link*: http:/www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application.pdf/ugb3. Sobre os trabalhos preliminares, cf. Kloepfer (1978); Kloepfer/Meßerschmidt, *Innere Harmonisierung des Umweltrechts*, 1986; Kloepfer et al., Umweltgesetzbuch AT/BT (ProfE), 2 Bde., 1990/1994 e BMU (Org.), Umweltgesetzbuch (UGB-KomE). *Entwurf der Unabhängigen Sachverständigenkommission zum Umweltgesetzbuch beim Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit*, 1998. Sobre a discussão anterior, cf. Bohne (1999); Breuer (1992) in Hannover, 1992 e, em resumo, Riedel (1995).

ções. A *UGB* deve integrar um grande número de leis ambientais federais.

Em contraste, o Código de Construção (BauGB) foi limitado a uma fusão da antiga Lei Federal de Construção (BBauG) com a Lei de Promoção do Desenvolvimento Urbano. A sequência de Códigos de Seguridade Social (SGB) representa uma realização de codificação complexa que só foi concluída em várias etapas[92]. Os códigos de seguridade social, numerados de I a XII, são especiais na medida em que não são um "código de seguridade social" uniforme e único, mas apresentam uma maioria de leis cuja coesão é, no entanto, sublinhada por um título comum, modificado por acréscimos. O exemplo mais conhecido de um código que não foi editado e provavelmente nunca verá a luz é o Código Trabalhista[93]. No entanto, isso nada tem a ver com problemas específicos da codificação, e sim com a incapacidade de se alcançar um consenso político sobre questões de Direito do Trabalho que até então não tinham sido tratadas pelo legislador. É *ad kalendas graecas* o adiamento da simplificação do Direito Tributário através da codificação[94].

O código, por sua vez, não deve ser confundido com um conjunto de leis, mesmo que isso corresponda ao significado original da palavra. Finalmente, o termo "codificação", tal como se naturalizou na Alemanha, não pode ser equiparado ao termo "codificação" como é agora utilizado pela União Europeia no contexto de seu programa Legislar Melhor. A Comissão da União Europeia entende por "codificação" a reunião de vários atos jurídicos em um novo ato jurídico uniforme sem mudanças no conteúdo, ao passo que denomina "reformulação" a combinação de codificação com mudanças no conteúdo. Entretanto, como os órgãos legislativos europeus não levam muito a sério a renúncia a mudanças de conteúdo, os significados convergem. O

92 Cf. Dertlen (1974, p. 324).

93 Cf. sobre isso, bem como as outras referências em Meßerschmidt (data, p. 143 notas 3 e 556).

94 Cf. Mais recentemente, P. Kirchhof (2008).

termo europeu "reformulação" novamente vai além do conceito alemão, que não pressupõe uma junção de regulamentos previamente separados, mas já é usado desde que não ocorra uma alteração legislativa mais ou menos abrangente.

A redação legislativa[95]

Por último, mas não menos importante, vale a pena lembrar dos numerosos escritos, também mais antigos e regularmente mais curtos, sobre a redação legislativa[96]. A maioria das recomendações legislativas[97] estão na tradição do *Kanzlei-Deutsch*[98]. As transformações mais recentes, especialmente as induzidas pelo Direito europeu, bastante desfavoráveis, da redação legislativa ainda não foram levadas em conta nesse contexto. Diz-se que Stendhal lia alguns artigos do Código Civil francês todas as manhãs "*pour prendre le ton*". É pouco provável que isso seja recomendado em vista da linguagem jurídica contemporânea, frequentemente prejudicada por problemas de tradução e compromissos formais e sobrecarregada por detalhes técnicos e burocráticos. As discussões mais críticas sobre o estilo legislativo contemporâneo geralmente vão além das questões de linguagem e estilo[99].

95 N.T: o termo *Gesetzssprache* não foi traduzido de forma literal, tendo em vista que, para a tradução jurídica brasileira, o termo "linguagem da lei" faz menos sentido do que redação legislativa.

96 Cf. Forsthoff, *Recht und Sprache*, 1940, p. 41; HaßZumkehr (Org.), *Sprache und Recht*, 2002; P. Kirchhof, *Die Bestimmtheit und Offenheit der Rechtssprache*, 1987; Müller/Burr (Org.), *Rechtssprache Europas*, 2004; e Schönherr, in: Öhlinger (Org.), *Methodik der Gesetzgebung*, 1982, p. 211ss.; Heller (org.), *Studien zur Rechtskommunikation*, 2007; sobre os aspectos linguísticos, *Lundmark* (Org.), *Law and Language – Recht und Sprache*, 2004; e Wagner/Cacciaguidi-Fahi (Hrsg.), *Legal Language and the Search for Clarity*, 2006.

97 Cf. As informações da parte 2 da nota de rodapé 58.

98 N.T: Forma da língua alemã utilizada, desde o século XIII, em documentos administrativos e judiciais, assim como em regulamentos legais.

99 Cf. sobre isso, Honsell, *Vom heutigen Stil der Gesetzgebung*, 1979.

5 – A Doutrina da Legislação no público em geral e na prática

A legislação não atrai interesse uniforme. Algumas leis interessam mais, outras menos. Algumas leis são conhecidas apenas por especialistas, outras mobilizam o público[100]. O interesse pela Doutrina da Legislação é significativamente menor. O fato de que a seção "Legislação" no 65º Congresso dos Juristas Alemães, em 2004, atraiu mais participantes do que qualquer outra, do total de sete seções predominantemente relevantes para a prática, marca um ponto de inflexão apenas de forma limitada, especialmente porque, em nenhuma outra seção, as discussões foram tão breves como na seção "Legislação". Essa divergência entre amplitude e força de interesse expressa um "paradoxo da Doutrina da Legislação": muitos estão interessados nela, mas apenas alguns poucos sabem o que fazer com ela. Há duas explicações possíveis: (1) os destinatários das normas, advogados e lobistas, e os profissionais em geral estão interessados em certas leis (seu conteúdo, bem como sua criação), mas raramente na legislação como tal; (2) a natureza descompromissada do discurso sobre melhor legislação e melhores leis[101] é uma expressão do fato de que, apesar das frequentes reclamações sobre a "enchente de leis" e a "selva de regulamentos"[102], o nível de sofrimento permanece baixo. A crise

100 Um exemplo extremo é a disputa sobre a reforma do § 218 StGB (aborto) nos anos 70.

101 N.T: As palavras "lei" e "legislação" possuem um sentido que não é idêntico ao usado em português. Ao utilizar as expressões "*bessere Gesetzgebungs*" e *"bessere Gesetz"*, o autor está se referindo tanto à elaboração da lei (legislação) quanto à lei como produto.

102 Cf. Da enchente de literatura sobre a enchente de leis, apenas as negociações do 53º DJT Berlim 1980, Vol. II (relatos de reuniões), Parte Q, 1980; Heldrich, in: Bernstein (ed.), *Festschrift für Konrad Zweigert zum 70*. Geburtstag, 1981, p. 811, e *Vorstand des Österreichischen Juristentages* (ed.), *Verhandlungen des Siebenten Österreichischen Juristentages Salzburg* 1979, Vol. I, 1. Teil B: *Die Gesetzesflut*. O parecer de especialista elaborado pelo Dr. Wolfgang Schmitz, 1979, p. 5 e seguintes, assim como as referências em Meßerschmidt (nota de rodapé 5), p. 142 e seguintes, Nota 555 e mais recentemente Kurzka, *Im Paragraphenrausch: Überregulierung in Deutschland – Fakten, Ursachen, Auswege*, 2005. Há amplas evidências de que a queixa sobre a enchente de leis é pouco mais jovem do que a própria legislação, cf. por exemplo a declaração do jurista florentino Alberti do

da legislação[103] e o declínio do processo legislativo são invocados, mas não remediados. Além disso, algumas exigências de desregulamentação são utópicas, se não demagógicas, já que a complexa legislação não se deve apenas ao excesso de zelo dos legisladores estatais mas também à "fome de normas" do Estado de Direito, do Estado de bem-estar e do desenvolvimento técnico[104], bem como ao declínio da integração social. A discrepância entre a abundância da literatura legislativa e sua influência bastante fraca na prática legislativa caracteriza a glória e a miséria da Doutrina da Legislação. No entanto, se compararmos o *Juristentagsgutachten* de 2004 com os documentos sintéticos do Congresso de Juristas (*Juristentags*) de 1980, torna-se claro o enorme progresso teórico e prático que a Doutrina da Legislação fez na Alemanha nesse quarto de século.

6 – Pontos de partida e funções da Doutrina da Legislação

Por trás do florescimento e declínio tanto do interesse acadêmico quanto do interesse político na Doutrina da Legislação, podem ser encontradas razões que, ao mesmo tempo, dizem algo sobre o papel atribuído à legislação na sociedade.

Doutrina da Legislação como filosofia do esclarecimento

Em termos muito simples, a clássica Doutrina da Legislação é filha do Iluminismo e expressão de um desejo abrangente de

século XV: "Para os romanos [...] bastam 12 mesas extremamente curtas. Temos 60 gabinetes cheios de estatutos, e todos os dias produzimos novos decretos". Hoje, só a lei federal compreende mais de 5.000 leis e decretos que consistem em quase 100.000 regulamentos individuais. O acervo comunitário de direito comunitário totaliza 100.000 páginas.

103 Cf. em nome de muitos *Schreckenberger* (nota de rodapé 19), p. 21 e seguintes.

104 Cf. Kloepfer (nota de rodapé. 42), p. 70 e seguintes.

renovação e racionalização social[105]. As leis não são mais entendidas como proposições estáticas de uma ordem divinamente ordenada, mas aparecem como resultado de uma criação consciente e proposital, idealmente guiada pela ciência legislativa. Paradigmática dessa compreensão da legislação, que leva ao pragmatismo e que está fora da tradição da *Common Law*, é a *Theory of Legislation* de Bentham[106]. Na divergência sobre a codificação entre Savigny e Thibaut nas primeiras décadas do século XIX[107], o otimismo legislativo progressista e o ceticismo legislativo conservador são formados como oponentes históricos.

Legislação sem Doutrina da Legislação

Estranhamente, o período das grandes codificações na Alemanha não foi acompanhado por nenhuma teoria significativa da legislação. A monografia inovadora de Robert von Mohl sobre a "Elaboração das leis jurídicas" (*Abfassung der Rechtsgesetze*), de 1862, que ainda hoje vale a pena ler por causa de sua modernidade[108], já tinha vários anos, se não décadas de idade na época, e contribuiu pouco, do ponto de vista da sistemática da dogmática jurídica, para a codificação do Direito Civil. O positivismo jurídico que veio a dominar na segunda metade do século XIX, e especialmente o positivismo do Direito do Estado, concentrou-se – para dizer de forma acentuada – na lei e ignorou em grande parte a legislação, exceto o processo legislativo formal e a questão do autor do comando legislativo. Assim, os autores da chamada "escola Gerber-Laband" não só não dão uma contribuição significativa à Teoria da Legislação,

105 Cf. por muitos, Gose/Krause (eds.), *Aufklärung und Gesetzgebung*, 1988; de forma mais abrangente, Gagnér, *Studien zur Ideengeschichte der Gesetzgebung*, 1960.

106 Bentham, *Theory of Legislation*, 1864.

107 Documentado em Hattenhauer (org.), Thibaut und Savigny, *Seus escritos programáticos*, 1973.

108 Reproduzido em von Mohl, *Staatsrecht, Völkerrecht und Politik*, ed. 2, 1962, p. 375ss.

mas de certa forma a privam de seus fundamentos[109]. A *Teoria Pura do Direito* de Kelsen adere a isso, mas os outros oponentes na disputa metodológica do Direito do Estado da República de Weimar não dão uma contribuição substancial para o desenvolvimento futuro da Doutrina da Legislação[110]. Estudos sobre questões legislativas aparecem esporadicamente nas décadas entre 1870 e 1950 como subprodutos da pesquisa do Direito Civil ou da Filosofia Jurídica. As publicações mais importantes desse período incluem, por exemplo, a palestra do jurista suíço Walter Burckhardt sobre "A tarefa dos juristas e as leis da sociedade" (*Die Aufgabe des Juristen und die Gesetze der Gesellschaft)*, que surgiu em uma época (1937) em que, na vizinha Alemanha, a lei e a legislação estavam dando lugar ao terrorismo de Estado, que, no entanto, não queria dispensar a técnica legislativa[111], bem como vários escritos menores – mas não menos importantes – dedicados a questões especiais de direito e legislação, tais como as cláusulas gerais. Significativamente, são sempre palestras que se voltam para temas legislativos, o que cria a impressão de que, no longo prazo, são desastrosas para a reputação da Doutrina da Legislação, de que este é um tema típico dos "discursos dominicais"[112]. Mesmo declarações isoladas sobre as tarefas e a técnica da legislação nas duas primeiras décadas da República Federal da Alemanha, feitas por importantes professores de Direito do Estado, pouco fazem para mudar isso[113].

109 Cf. Meßerschmidt (2000, p. 661 e seguintes, nota de rodapé 5).

110 Cf. Meßerschmidt (nota de rodapé 5), p. 686 e seguintes.

111 Cf. Schmidt-Rimpler, in: Freisler et al. (eds.), *Festschrift Justus Wilhelm Hedemann zum sechzigsten Geburtstag am 24*. April 1938, 1938, p. 75 ff. e C. Schmitt, DJZ 1935, p. 919 ff. Sobre o estado atual da pesquisa e a necessidade de pesquisa, Forster, em 13.4.2005, no fórum de revistas da internet *historiae iuris*, disponível em: http://www.forhistiur.de/zitat/ 0504forster.htm.

112 N.T: "Discurso dominical" (*Sonntagsrede*) é uma expressão pejorativa alemã, que significa um discurso belo ou solene, mas cujo conteúdo não corresponde à realidade.

113 Cf. em particular Scheuner, DÖV 1960, 601, e H. Schneider, NJW 1962, 1273. *O ensaio de Kübler*, JZ 1969, 645, já está no limiar da segunda fase da Doutrina da

Redescoberta da Doutrina da Legislação

Só foi posto fim a esta percepção de uma Doutrina da Legislação de folhetim pela demanda por uma Doutrina Legislativa genuína, que tem sido levantada com grande urgência na Alemanha desde os anos 1970. Atualmente, estamos passando por uma situação semelhante devido à demanda por uma legislação melhor, se não ideal, que não está relacionada apenas à alemã, mas também e principalmente à legislação europeia. A comparação de ambas as situações da ciência legislativa e da Legística permite a formulação de algumas teses sobre as causas e condições da ciência legislativa e as ambições, interesses e teorias da técnica legislativa.

Motivos

De modo mais geral, o interesse pela Doutrina da Legislação baseia-se no desejo não só de uma melhor compreensão, mas também de um melhor manuseio e elaboração da legislação. A doutrina legislativa está regularmente ligada a uma preocupação de reforma, embora esta possa ser de âmbito e orientação variados. A questão da "boa lei", que parece ingênua, pelo menos à primeira vista, assim como a demanda por "melhor legislação", sempre refletem também a insatisfação com o estado atual da legislação. Os desejos de melhoria podem se referir tanto ao produto ("lei") quanto à produção ("legislação"), mas, como regra geral, dizem respeito a ambos simultaneamente, assim como o termo "legislação" tem um duplo significado: designa tanto o processo de legislar quanto seu resultado, especialmente quando se trata de uma multiplicidade ou totalidade de leis.

A extensão dos esforços de reforma vai desde a mera melhoria linguística das leis, que, no entanto, quase nunca constitui motivo para reformas, até sua reorientação em termos de conteúdo; além disso, o processo legislativo como tal também é repe-

Legislação na Alemanha do pós-guerra.

tidamente objeto de exigências de reforma. Essas tendências se refletem em específicas teorias da legislação.

A reforma legislativa como reforma social?

As teorias da legislação que surgiram em grande número na década de 1970 a 1980 foram predominantemente baseadas no objetivo de uma reforma mais ou menos abrangente da sociedade. A coincidência temporal com a virada política e cultural de 1968 e a subsequente agenda de reformas não é um acaso. Também não é por acaso que professores de Direito Penal, como Noll, desempenharam um papel proeminente no restabelecimento da Doutrina da Legislação. As aspirações da Doutrina da Legislação muitas vezes andavam de mãos dadas com programas legislativos concretos, tais como, em particular, o projeto alternativo de Código Penal. O Direito Penal da época parecia aos reformistas ser o epítome do Direito antiquado que a legislação racional deveria remediar. Assim, a Doutrina da Legislação, influenciada por esse contexto, se caracteriza correlatamente pela modernização e racionalização do Direito, bem como pela sociedade juridicamente constituída e controlada pela legislação. Purificado de ostensivos "panos de fundo" políticos, o motivo de racionalização também aparece na Teoria da Legislação de Rödig – muitas vezes descrita como matemática –, que causou furor em meados da década de 1970, semelhantemente à sua contemporânea ligação da metodologia jurídica à lógica moderna, mas que não pôde ser firmemente estabelecida por seus alunos após a morte prematura de Rödig – provavelmente também por causa de seu caráter hermético[114]. Por outro lado, consolidaram-se na Doutrina da Legislação e, em menor medida, na prática legislativa, as teorias sociológicas de efetividade inseridas na conformação da avaliação de impacto legislativo desenvolvida por Böhret, entre outros.[115] A pesquisa de avaliação, que é em

114 Conferir, sobre isto, as notas de rodapé 69 e 70.

115 Cf. especialmente Böhret, *Folgen*, 1990; Böhret, *Guidelines on Regulatory*

grande parte independente de premissas ideológicas, superou a Doutrina da Legislação, que em parte cumpriu seu papel político e em parte murchou seu ativismo social reformista. É evidente que essa descrição não faz de forma alguma justiça a todos os autores e a todas as facetas da Doutrina da Legislação em língua alemã entre 1970 e 1990 e, sobretudo, apenas restritamente caracteriza a discussão cada vez mais objetivada dos anos 1980.

Doutrina da Legislação como gestão da eficiência

O "renascimento" da Doutrina da Legislação que começou quase duas décadas depois, pouco antes da virada do milênio, está predominantemente sob diferentes auspícios. Em contraste com os objetivos políticos "liberais de esquerda" e de reforma do Estado de bem-estar das teorias da legislação mais antigas, as chances de desregulamentação e alternativas à legislação estatal[116] estão agora sendo exploradas principalmente em uma base econômico-liberal. O modelo do "Estado enxuto"[117] também se estende à legislação, que é criticada

Impact Assessment (RAI), 2004; Böhret/Konzendorf, *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung*, 2001; Böhret, *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, 2000; Karpen/Hof (org.), *Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen* (*Wirkungsforschung zum Recht IV*), 2004; Köck, *VerwArch*. 93 (2002), 1; BDI (ed.), *Impact Assessment in Comparison*, 2005; Blum (2004, I 51 e seguintes, nota de rodapé 56); Brocker, in: Hof/ Lübbe-Wolff (ed.), *Wirkungsforschung zum Recht I*, 1998, p. 35ss; Bussmann, *ZG 13* (1998), 127; Böhre /Klöti/Knöpfel (eds.), *Einführung in die Politikevaluation*, 1997; Deckert, *ZG 10* (1995), 240; Grimm/Brocker, *ZG 14* (1999), 58; Hadamek*, ZG 16* (2001), 382; Neuser, NdsVBl. 1998, 249; Redeker, NJW 2002, 2756; Schmidt-Eichstaedt, DVBl. 1998, 322 e Wagner, ZRP 1999, 480; sobre a RIA na UE, Karpen (1999, p. 400) e *Renda, Impact Assessment in the EU*, 2006. Cf. também Zeh, *Wille und Wirkung der Gesetze*, 1984.

116 Sobre o novo contexto de instrumentos de governança, cf. Schuppert (1998, p. 86 f, nota de rodapé 85); quanto a anteriormente, Kirchhof, *Private Rechtsetzung*, 1987.

117 Cf. Relatório final do Conselho de Especialistas "*Schlanker Staat*" (*Estado enxuto*), vol. 1, 2º inalterado. 19ª edição.

sobretudo a partir da perspectiva de uma enchente de leis e excesso de regulamentação[118]. Seu crescimento não só deve ser limitado, mas uma inversão de tendência deve ser alcançada através da eliminação de inúmeras leis sem substituição. Um exemplo extremo são metas para reduzir o volume da legislação em uma certa porcentagem, se necessário também com o "método do cortador de grama"[119]. Nesse contexto, os custos da desregulamentação em termos do Estado de Direito (especialmente a incerteza jurídica) são às vezes negligenciados[120]. Além disso, nem todos os caminhos para um Estado enxuto levam necessariamente à desregulamentação. Por exemplo, a privatização de tarefas e instituições públicas muitas vezes implica em legislação sobre as consequências da privatização devido à responsabilidade do Estado em fornecer garantias[121], de modo que se trata mais de mudar a legislação do que de desfazê-la. O controverso programa de desregulamentação e as críticas às tarefas estatais por trás dele formam uma das fontes da recente Doutrina da Legislação.

Há um consenso mais amplo em relação à segunda demanda atual, qual seja, a de controle da eficiência da legislação. Uma expressão da orientação de eficiência postulada à legislação é o estabelecimento do Conselho Nacional de Controle de Normas, ao qual é atribuída a tarefa específica de apoiar o governo federal na redução dos custos burocráticos gerados pela legis-

118 Cf. Por exemplo, Isensee, ZRP 1985, 139 und Strempel (org.), *Mehr Recht durch weniger Gesetze? Beiträge eines Forums des Bundesministers der Justiz zur Problematik der Verrechtlichung*, 1987.

119 N.T: O "método do cortador de grama" (*Rasenmähermethode*) é a técnica de redução de algo em valor fixo ou porcentagem fixa, sem um exame detalhado para saber se ainda há necessidade de sua manutenção.

120 Sobre outras conseqüências adversas da desregulamentação, Erbguth (ed.), *Zur Vereinbarkeit der jüngeren Deregulierungsgesetzgebung im Umweltrecht mit dem Verfassungs – und Europarecht – am Beispiel des Planfeststellungsrechts*, 1999.

121 Cf. König/Benz (org.), *Privatisierung und staatliche Regulierung*, 1997, e Fliedner, *Weniger Gesetze durch Privatisierung öffentlicher Aufgaben? (FES)*, 2006.

lação, aplicando, monitorando e desenvolvendo uma medição de custos burocráticos padronizada baseada no modelo de custo padrão[122].

Uma terceira fonte da Doutrina da Legislação atual é o imperativo político europeu de melhor regulamentação, que inicialmente se relaciona à legislação da União Europeia, mas também se espalha para a legislação dos estados membros, além da transposição de diretrizes. Finalmente, o interesse renovado na legislação é alimentado pelo foco das organizações internacionais, como o Banco Mundial, na "boa governança"[123], o que também impulsionou a pesquisa científica política sobre governança.[124]

Conclusão provisória

As condições para o aparecimento e desenvolvimento de teorias da legislação podem ser divididas, em geral, em fatores intrínsecos e extrínsecos. No primeiro plano da última fase da Doutrina da Legislação não estavam as tendências intrínsecas à ciência, mas impulsos vindos do exterior. Decisivo para o estabelecimento da reforma legislativa na agenda política é a correspondente determinação da Comunidade Europeia. Isso, por sua vez, é alimentado não só pelas exigências de qualidade da legislação europeia e pela convicção de que a simplificação do quadro regulamentar pode aumentar a competitividade da

122 § Seção 1 (2) da Lei sobre o Estabelecimento de um Conselho Nacional de Controle de Normas de 14 de agosto de 2006 (BGBl. I, p. 1866). Cf. sobre o entendimento para este efeito no acordo de coalizão Röttgen, ZRP 2006, 4.

123 Cf. Theobald, *Zur Ökonomik des Staates. Good Governance und die Perzeption der Weltbank*, 2000; de forma abrangente, Curtin/Wessels (ed.), *Good Governance and the European Union*, 2005.

124 Cf. Especialmente, Benz (ed.), *Governance – Regieren in komplexen Regelsystemen*, 2000.

economia europeia[125], mas também pelos interesses próprios das instituições da Comunidade Europeia, nomeadamente a Comissão, que, após décadas de expansão das competências associadas a uma extensificação da legislação europeia, não quer deixar inativas as capacidades acrescidas de legislar, mas gostaria de as utilizar para novas tarefas legislativas, que foram encontradas na revisão do direito comunitário – que também é bastante necessária de um ponto de vista objetivo – no sentido de uma unificação e combinação de atos jurídicos bem pontuais em codificações. Sem o compromisso explícito das instituições comunitárias de "legislar melhor", as questões correspondentes da Doutrina da Legislação e especialmente o postulado da "boa lei" seriam facilmente suspeitos de populismo ou de sonhos acadêmicos. Esse preceito político não só certifica a relevância da Doutrina da Legislação, mas também abre campos de trabalho e fontes de recursos para a disciplina, que é assim imunizada contra críticas generalizadas.

O duplo status da Doutrina da Legislação

Assim, a Doutrina não só tem uma tarefa analítica e empírica, mas também cresce, quer queira quer não, em uma função prescritiva. A esse respeito, também se poderia falar de uma "Doutrina Normativa da Legislação", se essa categoria ainda não estivesse ligada à discussão sobre a "justificabilidade" e a "derivabilidade" de regras de boa legislação por meio do Direito ou, derivadamente, do Direito Constitucional.

Técnica legislativa e Doutrina da Legislação como orientação para ação

125 O ponto de partida imediato do programa europeu de reforma legislativa é o chamado processo de Lisboa com sua promessa utópica, que, em qualquer caso, não pode mais ser realizada "a tempo" de tornar a União Europeia "a área econômica mais competitiva e dinâmica do mundo" através de medidas específicas.

No caso da técnica legislativa, a função de guia de ação é óbvia; aqui é simplesmente uma questão de desenvolver instruções escritas para a legislação futura a partir da riqueza da experiência legislativa. As publicações relevantes têm o caráter de "livros de receitas", que são tanto mais úteis quanto mais exemplos eles fornecem. Não apenas exemplos positivos, mas também negativos são úteis, pois são estes últimos que ajudam os redatores da lei a evitarem erros. O que vem à tona na literatura, além das receitas experimentadas e testadas, são propostas inovadoras que utilizam de forma imaginativa as novas formas de elaboração de leis que talvez sejam possíveis e apropriadas na sociedade da informação e comunicação. Naturalmente, o interesse prático na Doutrina da Legislação não se esgota na implementação técnica de determinadas metas. Pelo contrário, espera-se cada vez mais que a Doutrina da Legislação contribua para a identificação de objetivos e para questões mais complexas da escolha de meios.

A politização da Doutrina da Legislação

Na medida em que a Doutrina da Legislação se envolve com tais expectativas mais exigentes, porém, ela cai em uma "armadilha política". A experiência contemporânea ensina que a Doutrina da Legislação está inserida em modelos de sociedade e teorias de tarefas estatais que não só variam no tempo e no espaço, mas também são objeto de programas políticos conflitantes de elites políticas concorrentes. A Doutrina da Legislação pode, portanto, ser dividida em diferentes escolas, não apenas de acordo com sua orientação técnica, mas também de acordo com suas premissas políticas e filosofias de Estado. Para colocar de forma mais grosseira, pode-se falar de teorias da legislação de *welfare state*, econômico-liberais (tendendo para o Estado mínimo) e conservadoras (regulatórias-estatais), sendo que, dentro das doutrinas legislativas de *welfare state*, deve ser feita uma diferenciação entre as doutrinas tradicionais de *welfare state* e o modelo do "Estado fomentador". No entanto, ainda não houve uma grande batalha das escolas na Doutrina Legislativa.

Se há uma disputa de escolas de pensamento, ela se refere à questão igualmente não menos importante da constitucionalização do processo legislativo: os defensores de uma "Doutrina Normativa da Legislação", no sentido restrito, assumem que há uma obrigação constitucional de boa ou ótima legislação[126] ou pelo menos querem criar uma normatização da atividade legislativa que vincule o legislador[127]; ao passo que os representantes de uma "Doutrina Política da Legislação" insistem que os processos decisórios dos órgãos legislativos democraticamente legitimados não devem ser determinados constitucionalmente mais do que antes, ou seja, por normas fundamentais sobre competência e direito substantivo e somente por regras processuais simples e efetivamente básicas. Uma solução mediadora é entender um procedimento legislativo racional não como um dever constitucional, mas como uma obrigação legislativa, o que no final significa que uma lei que não é suficientemente racionalmente deliberada pode ser inconstitucional em casos individuais, mas não sofre de um defeito de nascença legal e, portanto, não está sujeita à rejeição pelo Tribunal Constitucional Federal, independentemente de seu conteúdo[128]. O próprio Tribunal Constitucional Federal se pronunciou recentemente, de forma relativamente clara, contra tornar mais rigorosos os deveres processuais da legislatura.[129]

---

126 Schwerdtfeger (1977, p. 173 e seguintes), Merten, in: Hill (ed.), *Zustand und Perspektiven der Gesetzgebung*, 1989, p. 81ss. Gusy (1985, p. 291) e Schlaich, VVDStRL 39 (1989), 89 (109): "O legislador não deve nada além da lei"; sobre sua própria posição – procedimento legislativo racional como uma obrigação, não como um dever constitucional – Meßerschmidt (2000, p. 841 e seguintes, nota de rodapé 5), com outras referências.

127 A favor disto, em particular Lücke, ZG 16 (2001), 1; do mesmo modo, Karpen (1989, p. 36, nota de rodapé 36); sobre o programa de um direito parlamentar obrigatório de promulgar normas orientadas para o planejamento e a lei administrativa Kloepfer, ZG 3 (1988), p. 289, e Kloepfer, DVBl, 1995, p. 441.

128 Sobre isso, Meßerschmidt (2000, p. 875 e seguintes, nota de rodapé 5).

129 Cf. BVerfG, Beschl. v. 15.1.2008 – 2 BvR 12/01; cf. Quanto a isso, SZ Nr. 57

Despolitização da Doutrina da Legislação

Uma disputa política aberta entre as escolas de pensamento na Doutrina da Legislação será essencialmente evitada pelo acordo temporário sobre uma predominante Doutrina da Legislação do menor denominador comum. O esforço para encontrar um compromisso já será claro pela renúncia a uma rotulagem acentuada: a reforma legislativa não navega mais sob a bandeira "Estado enxuto", mas relacionada ao ambíguo termo orientador "Estado moderno". Uma crítica irônica contra o postulado das leis enxutas talvez seja permitida em relação à formulação da afirmativa de que "abordagens quantitativas no passado, que visavam reduzir o número de leis e regulamentos" não tinham levado a "quaisquer melhorias significativas na legislação e no sistema jurídico"[130]. O preço dessa estratégia de prevenção de conflitos, no entanto, é a relativa trivialidade e o baixo impacto das recomendações de ação que resultam de tal doutrina orientada para o consenso. Uma verdadeira mudança em direção à "boa legislação" ou "produção legislativa justa"[131] não ocorre, seja porque ninguém sabe o que se entende por ela, seja porque todos a entendem de forma diferente. Entretanto, tais recomendações cautelosas, que são amplamente neutras em termos de política social e estatal, apontam o caminho para uma melhoria seletiva e gradual da legislação, em particular evitando erros desnecessários e melhorando a avaliação do impacto da legislação.

Os resultados dessa busca pragmática por critérios de boa legislação não só mostram uma grande sobreposição com as recomendações sobre técnica legislativa e legística, bem como os lendários "questionários azuis" (*Blauen Prüffragen*) – agora

v. 7.3.2008, S. 8.

130 Fliedner (2006), nota de rodapé 120.

131 Richli (2000), *Interdisziplinäre Daumenregeln für eine faire Rechtsetzung. Ein Beitrag zur Rechtsetzungslehre im liberalen sozial und ökologisch orientierten Rechtsstaat.*

substituídas por §§ 42-44 GGO[132] –, mas também aparecem intemporais de uma forma estranha. Pelo menos, essa é a impressão que se tem quando se comparam os atuais requisitos comuns de qualidade das leis com as instruções para a "Elaboração das leis jurídicas" formuladas por von Mohl há quase um século e meio. Por um lado, isso fala em prol da modernidade de von Mohl, mas, por outro lado, também lança uma sombra sobre as reivindicações de modernidade de muitas teorias da legislação contemporâneas. A referência recomendada, por exemplo, aos princípios da série ISO 9000[133] aplicáveis à gestão da qualidade em empresas e administrações públicas, por mais correta que seja a analogia, não significa nenhuma inovação real, mas talvez tal inovação nem sequer seja necessária. Se a legislação em si é em grande parte uma questão de "engenharia social fragmentada", então uma melhoria seletiva, gradual e incremental na qualidade da legislação é provavelmente a mais apropriada para a tarefa de reforma legislativa. Que tais teorias da legislação não satisfaçam as expectativas acadêmicas de análise legislativa é outra questão. Na verdade, é uma teoria relativamente simples para uma prática relativamente difícil.[134]

132 Regulamento Interno Conjunto para os Ministérios Federais (GGO) v. 9.8.2000 (GMBl. 2000, 526) e Zypries/Peters, ZG 15 (2000), p. 316.

133 Fliedner (2001, p. 1, nota de rodapé 120), (tese 3).

134 É, portanto, aconselhável não parar de ler os catálogos de critérios e listas de verificação relevantes, mas desenvolver um sentimento para as dificuldades de sua implementação prática através do próprio – embora lúdico – trabalho legislativo, que pode ser alcançado através da formulação de esboços de amostra em seminários (Cf. Por exemplo, Meßerschmidt, Jura 1985, 218 com outras referências; meu colega Brandner, de Berlim, tinha um projeto de lei sobre segurança de brinquedos preparado no semestre de inverno 2007/2008 como parte de seu curso principal) ou através de um verdadeiro jogo de simulação legislativa na linha de discussões judiciais. Essa abordagem, especialmente à técnica legislativa, é também didaticamente preferível a uma mera apresentação teórica, pois permite experimentar a justificação da afirmação de que a legislação é também um ato de "subsunção inversa".

7 – Referências

BLUM, Peter. **Wege zu besserer gesetzgebung-sachverständige beratung, begründung, folgeabschätzung und wirkungskontrolle**: gutachten I für den 65. Deutschen Juristentag Munique: Verlag C. H. Beck, 2004.

BOHNE, Berhard (org.). **Das umweltgesetzbuch als motor oder bremse der innovationsfähigkeit in wirtschaft und verwaltung**?. Berlin: Duncker & Humblot, 1999.

BREUER, Rüdger. **Empfiehlt es sich, ein umweltgesetzbuch zu schaffen, gegebenenfalls mit welchen regelungsbereichen**? Gutachten B zum 59. Dt. Juristentag. C. H Beck, 1992.

BUNDESAKADEMIE FÜR ÖFFENTLICHE VERWALTUNG. **Praxis der Gesetzgebung**: eine lehr- und lernhilfe. Regensburg: Verlag Recht, Verwaltung, Wirtschaft, 1984.

BUNDESAMT FÜR JUSTIZ. **Gesetzgebungsleitfaden**: leitfaden für die ausarbeitung von erlassen des bundes. Berna: Bundesamt für Justiz, 2007.

BUNDESMINISTERIUM DER JUSTIZ. **Handbuch der rechtsförmlichkeit**. Bonn: Bundesministerium der Justiz, 1999.

BUNDESMINISTERIUM DES INNER. **Handbuch zur vorbereitung von rechts-und verwaltungsvorschriften** . Köln: Bundesanzeiger Verlag, 1992.

DERTLEN, Merten. Die vereinheitlichung des sozialrechts und die kodifikation des sozialgesetzbuches. **Vierteljahresschrift für sozialrecht**, Bd. II, p. 324-345, 1974.

EICHENBERGER, Kurt; NOVAK, Richard; KLOEPFER, Michael. Gesetzgebung im rechtsstaat. *In*: VEREINIGUNG DER DEUTSCHEN STAATSRECHTSLEHRER. **Gesetzgebung im rechtsstaat: selbstbindungen der verwaltung deutschen.** Berlin: Walter de Gruyter, 1982.

EICHENBERGER, Kurt. **Grundfragen der rechtssetzung** . Baseileia: Karger Libri, 1978.

ENNUSCHAT, Jörg. Wege zu besserer gesetzgebung-sachverständige beratung, begründung, folgenabschätzung und wirkungskontrolle. **Deutsches Verwaltungsblatt**, Köln, v. 119, p. 986-994, 2004.

FLEINER, Thomas**. Wie soll man gesetze schreiben? Leitfaden für die redaktion normativer texte**. Berna: Haupt Verlag, 1985.

FLIEDNER, Ortilibe. **Moderner staat – moderne Gesetzgebung?** Siben thesen für bessere gesetze. Bonn: Stabsabt. der Friedrich-Ebert-Stiftung, 2001

FORSTHOFF, Ernst. **Recht und sprache:** prolegomena zu einer richterlichen hermeneutik. Darmstadt: Wissenschaftliche Buchgesellschft, 1964.

GUSY, Christoph. Das grundsetz als normative gesetzgebungslehre? Das Grundgesetz als normative gesetzgebungslehre? **Zeitschrift für Rechtspolitik**, n. 11, p. 291-299, 1985.

HILL, Herman. **Einführung in die gesetzgebungslehre**. Heidelberg: UTB für Wissenschaft, 1982.

HONSELL, Heinrich. **Vom heutigen stil der gesetzgebung**: vom heutigen stil der gesetzgebung antrittsvorlesung gehalten am 16. Salzburf: Univ.-Verlag A. Puzstet, 1979.

HOTZ, Reinald. **Methodische rechtsetzung**. Zurique: Schulthess, 1983.

ISMAYR, Wolfgang. **Gesetzgebung in westeuropa** . Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2008.

KARPEN, Ulrich; DELOY, Paul. **Contributions to the methodology of the creation of written law**: proceedings of the First Congress of the Eal in Liege (Belgium), September 9 - 11, 1993. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.

KARPEN, Ulrich; WENZ, Edgar Michael. **National legislation in the European framework**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1998.

KARPEN, Ulrich. Gesetzesfolgenabschätzung in der Europäischen Union . **Archiv des öffentlichen Rechts**, n. 3, v. 124, p. 400-422, 1999.

KARPEN, Ulrich. **Gesetzgebungs-, verwaltungs- und rechtsprechungslehre**: beiträge zur entwicklung einer regelungstheorie. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1989.

KARPEN, Ulrich. **Gesetzgebungslehre:** neu evaluiert/legistics - freshly evaluated. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 2008.

KARPEN, Ulrich; HELMRICH, Herbert. Leistung für die verbesserung der gesetzgebung. *In*: LETZGUS, Klaus; HELMRICH, Herbert (org.) **Für recht und staat**: festschrift für herbert helmrich zum 60. München: C. H. Beck, 1994.

KARPEN, Ulrich. **Legislation in European countries**. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft, 1996.

KARPEN, Ulrich. **Zumgegenwärtigen stand der gesetzgebung in der bundesrepublik deutschland**. Heidelberg: C. H. Müller Verlag, 1998.

KARPEN, Ulrich. Zwischenbilanz der gesetzgebungslehre. **LeGes**, v. 17, p. 125-158, 2006.

KARPEN, Ulrich; MADER, Luzius. **The participation of civil society in the legislative process**. Baden-Baden: Nomos-Verlag, 2006.

KIRCHHOF, Paul. **Das gesetz der hydra**: gebt den bürgern ihren staat zurück! München: Droemer, 2006.

KLOEPFER, Michael. **Vorwirkung von gesetzen**. München: C. H. Beck, 1974.

KLOEPFER, Michael. **Systematiesierung des umweltrechts**. Berlin: E. Schmidt, 1978.

MADER, Luzius. **L'évaluation législative**: pour une analyse empirique des effets de la législation. Toronto: Litle, Brown and Company, 1985.

MADER, Luzius. Normes privées et législation étatique. LeGes, v. 17, p. 9-12, 2006.

MAIOHFER, Werner. Gesetzgebungswissenschaft. *In*: WINKLER, Günter; SCHILCHER, Bernd (org.). **Gesetzgebung kritische überlegungen zur gesetzgebungslehre und zur gesetzgebungstechnik**. Viena: Springer, 1981.

MEßERSCHMIDT, Klaus. **Gesetzgebungsermessen**. Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag, 1998.

MEßERSCHMIDT, Klaus. Rechtsverordnungen. *In*: WINKLER, Rainer (org.). **Ergänzbares lexikon des rechts.** Neuwied: Wolters Kluwer Verlag, 2004.

MÜLLER, Friedrich; BURR, Isolde (org.). **Rechtssprache Europas**: reflexion der praxis von sprache und mehrsprachigkeit im supranationalen recht. [s. l.]: Duncker & Humblot, 2004.

MORAN, Charles-Abert. **Légistique formelle et matérielle**. Provença: Presses Universitaires d'aix-Marseille, 1999.

MÜLLER, Georg. **Elemente einer rechtssetzungslehre**. Zurique: Schulthess Verlag, 1999.

MÜLLER, Hans Werner. **Handbuch der gesetzgebungstechnik**. Köln: KG Carl Heumanns Verlag, 1968.

NOLL, Peter. **Gesetzgebungslehre.** Hamburgo: Rowohlt, 1973.

ÖHLINGER, Theo**. Methodik der gesetzgebung**: legistische richtlinies in theorie und praxis. Viena: Springer-Verlag, 1982.

ÖSTERREICHISCHEN JURISTENTAGES. **Verhandlungen des siebenten österreichischen juristentages salzburg**. Viena: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, 1979.

REHBINDER, Eckard. **Vertragsgestaltung**. Berlin: Hermann Luchterhand Verlag, 1993.

RHINOW, René. **Rechtsetzung und methodik**. Basiléia: Helbing & Lichtenhahn, 1979.

RICHLI, Paul. **Interdisziplinäre daumenregeln für eine faire rechtsetzung. Ein beitrag zur rechtsetzungslehre im liberalen sozial und ökologisch orientierten rechtsstaat.** Basel: Helbing Lichtenhahn Verlag, 2000.

RIEDEL, Martin. **Das vorhaben der kodifikatorischen vereinheitlichung des umweltrechts**. Müchen: VVF ,1995.

RÖDIG, Jürgen. Zum begriff des gesetzes in der rechtswissenschaft. *In*: RÖDIG, Jürgen (org.). **Studien zu einer theorie der gesetzgebung**. Berlin: Springer-Verlag, 1976.

SCHÄFFER, Heinz. Legistische richtlinien in österreich. *In*: RÖDIG, Jürgen (org.). **Studien zu einer theorie der gesetzgebung**. Berlin: Springer-Verlag, 1976.

SCHÄFFER, Heinz**. Theorie der rechtssetzung** . Viena: MANZ Verlag Wien, 1988.

SCHILCHER, Bernand. Gesetzgebungstheorie und privatrecht. *In*: WINKLER, Günther; SCHILCHER, Bernand (org.). **Gesetzgebung kritische überlegungen zur gesetzgebungslehre und zur gesetzgebungstechnik**. Viena: Springer-Verlag, 1981.

SCHRECKENBERG, Waldemar; KÖNIG, Klaus; ZEH, Wolfgang. **Gesetzgebungslehre**: grundlagen, zugänge, anwendungen. Stuttgart: Kohlhammer, 1986.

SCHULZE-FIELITZ, Helmut. Wege, umwege oder holzwege zu besserer gesetzgebung durch sachverständige beratung, begründung, folgeabschätzung und wirkungskontrolle? **Juristen Zeitung**, v. 59, p. 862-871, 2004.

SCHUPPERT, Gunnar Folke. **Das gesetz als zentrales steuerungsinstrument des rechtsstaates**. Baden-Baden: Nomos, 1998.

SCHWERDTFEGER, Gunther. Optimale methodik der gesetzgebung als verfassungspflicht. *In*: STÖDTER, Rolf; THIEME, Werner. **Festschrift für Peter Ipsen zum siebzigstern geburtstag.** Tübingen: J.C.B. Mohr, 1977.

SCHWEIZERISCHER JURISTENVEREIN. **Probleme der rechtssetzung. Hundert Jahre Bundesverfassung 1874 - 1974. Referate zum Schweizerischen Juristentag 1974. Herausgegeben vom Vorstand des Schweizerischen Juristenvereins**. [s. l.]: Helbing und Lichtenhahn, 1974.

SMEDDINICK, Ulrich. **Integrierte gesetzesproduktion:** der beitrag der rechtswissenschaft zur gesetzgebung in interdisziplinärer perspektive. Berlim: Berliner Wissenschafts-Verlag, 2006.

WALTER, Robert. Reine rechtslehre und gesetzgebungstechnik. *In*: KINDERMAN, Harald (org.). **Studien zu einer theorie der gesetzgebung 1982**. Berlin: Springer-Verlag, 1982.

WINTGENS, Luc. Legisprudence as a new theory of legislation. **Ratio Juris**, v. 19, p. 1-25, 2006.

WINTGENS, Luc. **The theory and practice of legislation:** essays in legisprudence. Ambingdon: Routledge, 2005.

WINTGENS, Luc. **Legislation in context:** essays in legisprudence. Farnham: Ashgate, 2007.

Como publicar nos *Cadernos da Escola do Legislativo*

1 – Publicamos estudos de natureza analítica, preferencialmente inéditos, sobre temas de interesse do Poder Legislativo, do Estado e da sociedade, nas áreas de Direito, Administração Pública, Ciência Política, História Política, Políticas Públicas, Economia, Orçamento Público e afins.

2 – Além de estudos monográficos, aceitam-se traduções ou resenhas. A responsabilidade pelos artigos publicados é exclusiva dos autores. Se for o caso, o autor deverá tomar as providências necessárias no sentido de obter permissão para a publicação ou o uso de qualquer material eventualmente protegido por direitos autorais.

3 – O texto recebido será avaliado por parecerista *ad hoc*, especialista na área do tema abordado, observando-se os critérios de densidade e adequação aos objetivos da publicação. O parecerista poderá sugerir modificações formais ou de conteúdo, ou opinar pela não publicação, caso em que a decisão será comunicada ao autor.

Para mais informações, acesse: https://cadernosdolegislativo.almg.gov.br/seer/index.php/cadernos-ele/about/submissions#onlineSubmissions

Os artigos publicados são de responsabilidade dos autores.

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais – Escola do Legislativo
Av. Olegário Maciel, 2.161 – Belo Horizonte – MG – 30180-112

Tel.: (31) 2108-3400
E-mail do editor: nepel@almg.gov.br
E-mail da Escola do Legislativo: escola@almg.gov.br