

LEGÍSTICA

Patrícia Rosset*¹²

Resumo

Este artigo tem como objetivo refletir sobre os atos constitutivos do processo legislativo e a natureza das interações contidas na Legística, aqui entendida como ferramenta que coloca face a face o Poder do Estado e as aspirações do cidadão. O que se busca fundamentalmente é revelar o caráter político e técnico da feitura das normas jurídicas nas diversas instâncias legislativas, além da recusa do elemento ficcional que permeia os atos processuais, em nome da transparência requerida pela ordem emanada do Estado Democrático de Direito.

SUMÁRIO

Introdução – 1. Previsão normativa – 2. Legística; 2.1 Fundamentação teórica e o nascimento da Legística; 2.2 As mudanças na forma de racionalidade e o processo legislativo; 2.3 A gênese da Legística e a criação normativa; 2.4 Legística como discurso visando solução de conflitos; 2.5 Legística e a importância da relação entre representantes e representados; 2.6 Legística e o trabalho de legislador; 2.7 Legística e a participação cidadã na elaboração das leis; 2.8 Legística e segurança jurídica; 2.9 Legística e a técnica legislativa – 3. A visão da Legística na Assembléia Legislativa de Minas Gerais – 4. Registros da Legística na Assembléia Legislativa Paulista; 4.1 Realidade fática do Parlamento Paulista – 5. Conclusão – 6. Referências bibliográficas.

INTRODUÇÃO

A discussão sobre a Legística que se realiza no âmbito intrínseco do processo legislativo é o tema deste artigo. O significado do caráter político que aí se encontra inserido,

¹ Texto extraído do artigo publicado: " Breve reflexões sobre a Legística, seus aspectos políticos e consolidação de leis". Revista do Instituto do Advogado de São Paulo – IASP. Ano 11, nº 22. São Paulo: Editora Revista Forense, 2009. pág. 181 – 201.

² Doutoranda em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC; Mestre em Direito do Estado pela Universidade Federal do Paraná – UFPR, 2004; Mestre em Filosofia do Direito e do Estado pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC, 2006; Membro fundador da Associação Brasileira dos Constitucionalistas Democratas – ABCD, Seção Brasileira do Instituto Ibero Americano de Derecho Constitucional - IIDC; Membro associada do Instituto Jurídico Interdisciplinar da Faculdade de Direito da Universidade do Porto – IJI; membro efetivo do Instituto do Advogado de São Paulo – IASP; membro associada do IBDC e do IBDA; Assessora Técnico-Jurídica da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo - ALESP, desde 1982; Professora do Instituto do Legislativo Paulista – ILP; Palestrante convidada no curso de Especialização em Direito da Escola Superior de Direito Constitucional - ESDC; Palestrante convidada da Pós-Graduação e Extensão em Direito da Universidade Candido Mendes - UCAM; Membro Efetivo da Comissão de Acompanhamento Legislativo da OAB, Seção de São Paulo, Consultora e Advogada.

cuja definição traz à luz uma estrutura subjacente, revela um padrão do exercício de poder do Estado. Este foge à compreensão da sociedade, porque consiste em um encadeamento dos atos originários a partir de uma proposta que consolida um processo configurado como uma prática política³.

O objetivo aqui proposto consiste em demonstrar como a conduta intrínseca, a promulgação, a publicação, a organicidade e a sistematização, realizadas pelas Assembléias, em geral, e pela Assembléia Legislativa de São Paulo, em particular, da construção normativa podem ser apreendidas. Organizam-se como manifestações de escolhas políticas dos Parlamentares enquanto agentes de uma ordem de poder que visa o atendimento dos interesses coletivos. Em outras palavras, a argumentação será conduzida para revelar como as resoluções e as proposições que tramitam em uma Casa Legislativa configuram-se como uma ação cujas escolhas são de caráter político, apesar de se apresentarem, exclusivamente, como uma atividade técnica.

Algumas questões que têm sido levantadas, nesse sentido, por estudiosos do tema, demonstram que, em geral, o teor político do processo, como um todo, não tem sido considerado, uma vez que se apresenta permeado por um dogmatismo, cuja natureza teórica afasta da reflexão a relação histórica e política da produção normativa. Exemplos destas questões reiteram essa impressão: O que se deve fazer para depurar as leis em vigor sem risco de deformá-las? Em que casos se devem optar pela sistematização, consolidação e codificação das leis? Quais os limites entre essas operações? Por quais meios processuais devem-se conduzi-las? Como os poderes articulam-se para facilitar esse trabalho? Que procedimentos técnicos estão em pauta e devem ser adotados para a elaboração de uma lei consolidadora? Quais cuidados são necessários ter com questões de vigência e revogação? E, principalmente: O que um Parlamento pode fazer na sua atividade ordinária, para manter a qualidade de suas leis e dar consistência às mesmas?

As questões postas demonstram a existência de um consenso que necessita ser revisto, em função de seu caráter superficial e falacioso. Vista como técnica, a produção normativa apresenta-se, exclusivamente, como uma tarefa de organizar e manter as leis, em face de sua complexidade e demora, demandando fundamentação e continuidade. Mas resta saber como, no âmbito das análises empreendidas, as diversas perspectivas se articulam na

³ Cf. B.S. Santos O discurso e o poder:ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

construção de uma proposta normativa, sem perder de vista o plano histórico global em meio ao qual as escolhas se encerram.

Nesses argumentos iniciais encontram-se dados de relevância que justificam uma reflexão sobre os atos constitutivos do processo legislativo, da qual deverá resultar um conhecimento da natureza das interações contidas na Legística. O resultado dessa intenção poderá revelar, como dado de extrema pertinência, a recusa do elemento ficcional que permeia os atos processuais, em nome da transparência requerida pela ordem emanada do Estado Democrático de Direito.

O estudo de como tem sido realizada a consolidação da legislação federal, bem como da experiência do Estado de São Paulo, permitirá uma revisão da deformidade cultural instalada no Brasil, segundo a qual 'a lei é feita para não ser cumprida'. O objetivo principal é o entendimento do universo em que a vida coletiva é regida pelas legislações federal, estadual e municipal. O universo, em questão, é o das próprias normas, apresentadas como decretos-leis, leis complementares e leis ordinárias.

1. PREVISÃO NORMATIVA

O artigo 5º da Constituição Federal em seu inciso II, pronuncia-se sobre o poder normativo, segundo o qual ninguém 'será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa, senão em virtude de lei'. Em paralelo, a Lei de Introdução ao Código Civil registra no artigo 3º que nenhum cidadão pode driblar um diploma legal sob pretexto de desconhecê-lo. O nível de compreensão das leis pela população é ínfimo e conseqüentemente, o desconhecimento dos direitos e garantias é alto. O conhecimento da lei deve fazer o elo entre o Estado e o cidadão.⁴

A Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1989 - projeto originário da Câmara dos Deputados - ao lado das alterações feitas pela Lei Complementar nº 107, de 26 de abril de 2001 - de iniciativa presidencial - disciplinam a matéria, redação e consolidação das leis, na esteira da determinação contida no parágrafo único do artigo 59, da Constituição Federal. Ambas representam um grande avanço no sentido de estancar a continuidade de multiplicação de lei de forma indevida e desordenada. Após a edição das referidas leis complementares, a legislação federal passou a ser estudada com o fim de ser reunida em

⁴ Cf. Valéria Souza Arruda Dutra. *A questão da legitimidade e da eficácia social dos direitos fundamentais e influência da Legística*. Revista CEJ, Brasília, n. 33, abril/junho, 2006. p. 78 – 82.

consolidações e em coletâneas integradas por volumes com matérias conexas ou afins, para constituir, em seu todo, juntamente com a Constituição Federal, a Consolidação das Leis Federais Brasileiras. Pressupõe-se que o mesmo deva ocorrer com os demais entes federados: Estados e Municípios.

Cumprido ressaltar que os agentes responsáveis pela formulação das peças legislativas são investidos de um poder e de uma legitimidade inquestionáveis, ambos intrínsecos ao próprio processo, e assim deve ser. A lei derivada, após percorrer a ritualística processual de um projeto, será publicada no Diário Oficial, ato que dogmatiza as escolhas feitas pelas Casas Legislativas. Convém ressaltar que o inaccessível à compreensão e à leitura do cidadão comum ao discurso⁵ normativo, resulta em um desconhecimento dos mandamentos legais postos em seu benefício. O número de normas que formam o conjunto do ordenamento jurídico nacional ultrapassa a casa de trinta mil, isto se forem tomadas por base somente às relativas à União.

2. LEGÍSTICA

2.1. Fundamentação teórica e o nascimento da Legística

O pressuposto teórico que embasa a discussão aqui proposta consiste no seguinte: o direito não pode ser nem expressão da justiça e da razão, nem expressão da vontade do legislador, mas a expressão de um consenso político e social sobre uma solução razoável numa sociedade em rápida evolução. Isto resulta, frequentemente, de um compromisso difícil entre valores incompatíveis, cuja existência importa organizar.⁶

A lógica jurídica que lhe ampara é a lógica da contradição, mas a lei é uma construção prática, apesar da previsão de generalidade de sua postulação. Desta feita, a norma sempre irá estatuir uma generalidade previsível concretamente. Transcende-lhe a possibilidade de prever variáveis peculiares à experiência humana que dependam da força das coisas, das necessidades e da mudança dos imperativos.

Diante do surgimento de novo universo jurídico, resultante das grandes transformações que se processaram a partir de meados do século passado, novos e inesperados domínios passaram a apontar para problemas e questões sociais, antes

⁵ Cf. B.S. Santos. O discurso e o poder sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

⁶ Cf. Chaim Perelman. *Ética e Direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2000 p.463.

inimagináveis. A partir da segunda metade do século XX, tornou-se insuficiente apenas o estudo da interpretação normativa. Passaram a colocar sempre o problema prévio da validade da norma a aplicar. Isto se deveu a dois fatos: a valorização da normatividade plena das Constituições e a criação dos Tribunais Constitucionais. Assim, a ciência jurídico-constitucional tornou-se uma parcela inseparável de toda ação jurídica⁷.

Carlos Blanco de Moraes lembra que nos anos oitenta, o estudo das normas experimentou um salto qualitativo, a partir do momento em que não juristas passaram a observá-la como instrumento de ação e transformação política e econômica. Nesse contexto, a lei passou ser estudada no domínio da sua 'governance', ou seja, das técnicas e métodos que deveriam reger sua concepção, sistematização e praticabilidade. A Legística nasce, assim, como parcela de uma ciência auxiliar da ciência jurídica, preocupada com as consequências produzidas pelos atos legislativos e os meios passíveis de potenciar a sua qualidade, simplificação e eficiência.⁸

2.2 As mudanças na forma de racionalizar o processo legislativo

A antiga estrutura, exclusivamente centrada no formalismo do rito, ganhou um caráter multidisciplinar, velocidade e tarefas criativas, sem as quais ela permaneceria como prática inadequada. Novos critérios apresentaram-se nas escolhas dos Parlamentares, uma vez que a construção normativa tem vinculado cada vez mais, com o procedimento da ordem à justiça. Para isso, também, cada vez mais a atenção e sensibilidade dos parlamentares voltaram-se para as necessidades sociais, em sua diversidade⁹. O raciocínio jurídico com o qual a Legística vem se construindo ao longo do tempo, apresenta a utilização de argumentos *a fortiori*, *a pari*, *a contrário* e *o analógico*. Trata-se de uma lógica cujos argumentos, ao longo da história, produziram várias construções jurídicas e teóricas. Em síntese, a argumentação passou a ser o elemento interventor da produção do discurso parlamentar, em face das decisões, das escolhas, das críticas e justificativas.

⁷ Cf. Carlos Blanco de Moraes. *Manual de Legística: critérios científicos e técnicos para legislar melhor*. Lisboa: Editora Verbo, 2007. pág. 30

⁸ Idem.

⁹ Há, aproximadamente, três décadas, a Alemanha, a Áustria, a Suíça, a França, a Itália e o Canadá organizaram-se como países pioneiros da Legística, estruturando a produção e a sistematização de conhecimentos relativos à elaboração das leis. Os estudos na área da Legística ganharam grande impulso após a realização de pesquisas, no âmbito da União Européia, que mostraram que a qualidade das leis é fator de grande impacto sobre o desenvolvimento econômico e social dos países.

2.3 A gênese da Legística e criação normativa

A Legística configura-se como uma área do conhecimento que se ocupa da processualística da elaboração das leis, de forma metódica e sistemática, tendo por objetivo aprimorar a qualidade desses atos normativos. A qualidade da lei é definida em função de diversos fatores, sendo os mais relevantes: a utilidade, a capacidade de produzir os efeitos pretendidos, a harmonização com o ordenamento vigente, o equilíbrio entre custos e benefícios, a aplicabilidade e a efetividade da norma na solução de conflitos.¹⁰

Cabe ressaltar, que na gênese histórica da Legística foi fruto da preocupação com as conseqüências produzidas pelos atos legislativos e pelos meios passíveis de potenciar a sua agilidade, simplificação e eficiência, em um momento em que a revisão dos efeitos legais entrava em pauta. A literatura sobre o tema ainda é residual, mas os poucos textos já produzidos sobre a questão são contundentes sobre os aspectos políticos das escolhas Parlamentares e seus impactos sociais. Muitos autores já buscam desvendar, também os protótipos praticados no Brasil.

A criação normativa tem, tradicionalmente, se apresentada como 'técnica legislativa', em meio à qual se abrem alguns espaços para a participação da sociedade civil. O que não se revela, de pronto, é a estrutura axiológica que subsidia a ação dos agentes políticos envolvidos, haja vista, a formalidade e a ritualística em meio às quais as escolhas políticas são privilegiadas. A norma resultante não tem existência autônoma em face da realidade e disto resulta o seguinte: sua pretensão de eficácia não pode ser separada das condições históricas da realidade em que foi produzida.

Convém lembrar, ainda, que o trabalho do jurista não se esgota na análise das estruturas normativas antecedentes. Se assim fosse, a norma jurídica resultante apresentar-se-ia como um produto isolado das demandas sociais que lhe motivaram. Há, por conseguinte, que se proceder a uma investigação dos compromissos subjacentes, quando se investiga as modalidades inseridas na Legística. Muitos conteúdos, por conseguinte, em função da conduta assumida no processo legislativo podem tornar-se normas legais, sem que os mesmos expressem direitos aspirados em uma sociedade; ao contrário, podem ferir direitos já consolidados.

¹⁰ Cf. Congresso de Legística. Textos referências. *O que é Legística?* www.almg.gov.br.

2.4 Legística como técnica visando solução de conflitos

Os conflitos subjacentes levam à hipótese de que os problemas tratados pela Legística não se revelam enquanto problemas de direito, mas problemas de Poder. Na tradição ocidental é significativa à busca pela limitação do poder do Estado, a partir do surgimento da Magna Carta, na realização dos direitos fundamentais e sociais proclamados pela ordem democrática. A limitação do poder conduz, como decorrência, ao reconhecimento dos direitos e das garantias que amparam os mesmos.

Na obra de Hermann Heller¹¹ encontra-se a lição, segundo a qual é preciso evitar o trato das questões independentemente do quadro histórico ao qual pertencem. Disto decorre que tanto a literatura política quanto a jurídica, não é 'cientificamente neutras', como se autoproclamam, confundindo o conceito com a realidade. No entanto, na esfera teórica do estrito formalismo jurídico, muitas vezes, a conexão idéia-realidade e as construções mentais apresentam-se erroneamente separadas ou independentes da realidade concreta que as produziu.

Desta feita, a análise sobre a Legística enquanto procedimento que prenuncia o estabelecimento da norma pode permitir que se revelem as forças em atuação, conduzindo o raciocínio para a compreensão de como se opera a integração das dimensões que permeiam o processo legislativo. Subjacentes ao conteúdo revelado pela Legística surgem à ontologia jurídica e seus efeitos.

A solução dos conflitos, numa sociedade democrática, é feita através da construção de um acordo entre as diversas partes e se expressa na promulgação de normas que possam garantir direitos e estabelecer deveres a todos os membros. A construção desse acordo político, que permite a convivência civilizada na sociedade entre interesses contrários, acontece através dos debates e das votações dos Parlamentares que representam as posições dos cidadãos no Parlamento. O debate constante é o fator de transformação da proposta de uns em norma aceita por todos, constituindo, pelo menos formalmente, a essência da democracia representativa. Para que o processo legislativo seja democrático e transparente, deve haver um consenso sobre as regras. Estas precisam ser claras e aceitas pelo conjunto dos Parlamentares. O debate deve apresentar-se como um ato público para que todos possam dele tomar parte e ter informações, inclusive para demonstrar seu apoio ou

¹¹Cf. Hermann Heller. Teoria do Estado. São Paulo: Mestre Jou, 1968. p.36.

reprovação. Essas regras, acima aludidas, estão estabelecidas no Regimento Interno da Casa.

O exercício do Poder Legislativo que é também chamado de 'Parlamento', ou seja, ocorre em um espaço privilegiado de disputa entre interesses distintos dos cidadãos, que se dá pelo convencimento dos interlocutores e se materializa em proposições legislativas apresentadas e defendidas pelos seus representantes, em todas as reuniões de debates. Essa atividade é chamada de Processo Legislativo

2.5 Legística e a importância da relação entre representantes e representados

Uma lei mais simples e eficaz pode diminuir a distância entre os cidadãos e o mundo do direito e da política. Na prática, fica mais fácil compreender e valorizar o trabalho dos representantes eleitos se as pessoas entenderem e tiverem acesso a seus resultados, percebendo de que forma a normatividade afeta suas vidas. Por conseguinte, uma das funções da Legística é fazer com que a lei, enquanto mecanismo de regulação das relações políticas, econômicas e sociais, seja a mais próxima e compreensível às pessoas comuns.

As políticas legislativas devem gerar o desenvolvimento e a aproximação entre o poder público e o cidadão para reforçar a confiança nas instituições, na política e nos políticos. A lei que promove bons resultados torna o trabalho do político relevante para o cidadão. A aplicação dos métodos da Legística pode conduzir a um duplo benefício: por um lado, os cidadãos se beneficiam de leis de qualidade; por outro, os legisladores ao produzirem boas leis ficam mais próximos dos cidadãos e são por eles mais bem avaliados.

Apesar das instâncias *decisionais* e os demais *agentes conformadores da realidade normativa* estarem identificados como expressões da vontade coletiva e, por conseguinte, legítimos intérpretes dos valores sociais, permanece oculto o exercício do Poder. Atrás da aparente neutralidade da qual se reveste o trânsito processual, encontram-se aí inúmeros interesses particulares, muitas vezes, inconciliáveis e conflitos que se diluem na retórica textual, independentemente dos cenários nos quais estes se apresentem. O direito é um instrumento de governo da sociedade. E por detrás desta ordem de 'comando' está sempre uma vontade política. Isto não significa dizer que esta vontade política seja o resultado de um processo democrático. Significa somente que esta vontade existe e que constitui a causa ou a 'fonte' do direito. Um conflito de interesses (materiais, éticos, religiosos etc.) pode permear a decisão a ser tomada e basear-se em uma ponderação sobre os mesmos. A particularidade

do sistema jurídico encontra-se no fato de que essa ponderação pode ser feita levando-se em consideração o conteúdo da lei.

2.6 Legística e trabalho do legislador¹²

Se, por um lado, a eleição confere legitimidade ao legislador para atuar em nome da sociedade e fazer as leis que irão reger a vida dos cidadãos e a atuação do Estado; por outro, a Legística oferece ao legislador uma série de técnicas e ferramentas para que o mesmo possa criar leis necessárias e mais adequadas aos fins a que se destinam. Dentre essas ferramentas, destacam-se: as avaliações legislativas, realizadas antes ou depois da implementação da lei, com o fim de antecipar o seu impacto ou verificar sua efetividade; as consultas à sociedade, realizadas com o objetivo de assegurar a transparência do processo e a ampliação da participação, em benefício da eficácia e da efetividade da lei, além da utilização de técnicas aprimoradas de redação legislativa desenvolvidas com o fim de garantir a clareza e a coerência da norma. Na prática, todas essas técnicas podem ajudar a transformar idéias em leis que ‘pegam’ e melhoram, de fato, a vida das pessoas.

2.7 Legística e a participação cidadã na elaboração das leis

Uma das práticas recomendadas pela Legística é a ampliação dos espaços de participação dos cidadãos na elaboração das leis como mecanismo para criar conteúdos normativos mais justos e que atinjam, de forma mais satisfatória, os objetivos aos quais se propõem.

O que garante esse direito é a existência do Parlamento forte, uma Casa de Leis aberta à iniciativa popular. O pré-estabelecimento de metas e políticas participativas demanda a organização de fóruns, debates, audiências públicas, frente parlamentar, televisão legislativa, informatização do processo legislativo e disponibilização de informação constante para todos os segmentos possíveis da sociedade. Tudo isso já vem ocorrendo em nossos Parlamentos¹³.

Apesar da Constituição Brasileira consagrar a viabilidade da iniciativa popular de forma bem arcaica, existem outros dispositivos como a criação de uma Comissão Permanente no

¹² Cf. Congresso de Legística. Textos referências. *O que é Legística?* www.almg.gov.br.

¹³ Patrícia Rosset. Processo legislativo e participação cidadã. Artigo aguardando publicação.

Poder Legislativo Federal onde se podem depositar as iniciativas dos cidadãos, que após análise, se aprovadas, viram proposituras, tendo como autor a própria Comissão. Exemplo seguido por vários legislativos em todos os entes da federação, são as chamadas: Comissão de 'Legislação Participativa'.

Mas há que se mudar a cultura para que todas essas ferramentas a disposição do cidadão realmente sejam usadas rumo concretização da democracia, com a mobilização da sociedade junto ao Parlamento participando na elaboração das leis, viabilizando uma maior eficácia dos diplomas legais, pois não interessa a ninguém leis 'mortas'.

2.8 Legística e a segurança jurídica

A segurança jurídica decorre da certeza acerca do direito vigente. Os problemas que podem atingir as leis, tais como: contradição, lacunas, falta de clareza, inadequação de meios para a consecução dos objetivos propostos e falta de uma estratégia eficiente de comunicação, geram dificuldades de conhecimento e prejuízos ao cidadão, ao Estado e à economia, além de sobrecarregar o Judiciário com vícios sanáveis a partir de uma legislação mais bem elaborada.¹⁴

A dificuldade do mapeamento das leis, que efetivamente estão em vigor, decorre da aplicação da fórmula tradicional presente em todos os textos legais, a saber, a célebre formulação genérica: 'revogam-se as disposições em contrário', sem que tenha havido um levantamento específico das normas afetadas pelo novo dispositivo. Isto dá lugar a controvérsias sobre o que foi mantido ou revogado.

2.9 Legística e a técnica legislativa

De acordo com os princípios da Legística, a elaboração da lei deve ser um processo planejado e metódico, apoiado em conhecimentos técnicos e científicos produzidos para esse fim. Além disso, só se deve editar uma nova lei se ela for realmente necessária e não houver outro meio satisfatório de se resolver à questão. Assim sendo, não legislar pode ser uma atitude responsável do legislador que opta por não sobrecarregar o ordenamento com normas desnecessárias, que possam vir a se tornar um fator de perturbação jurídica e de insegurança para o cidadão.

¹⁴ Cf. Congresso de Legística. Textos referências. *O que é Legística?* www.almg.gov.br.

Além disso, se a aplicação das técnicas da Legística, a atividade de elaboração da lei incorporar métodos e procedimentos que visem conferir maior qualidade a seu produto, a função fiscalizadora do Poder Legislativo também ganhará novos significados, ao propor uma análise mais qualitativa e menos formal da atuação estatal. Prioriza-se, assim, a apuração da eficácia, da eficiência, da efetividade e da economicidade das políticas públicas.

3. A visão da Legística na Assembléia Legislativa de Minas Gerais¹⁵

A Assembléia legislativa de Minas Gerais, em consonância com o que propõe a Legística, vem adotando, há cerca de quinze anos, uma série de medidas que buscam aperfeiçoar o processo de produção de leis. Entre essas se encontra a adoção de práticas de interação com os demais poderes e com a sociedade, visando buscar suporte técnico e legal para a adequação das normas e sua divulgação. Nesse contexto, a Legística apresenta-se ao mesmo tempo uma solução em razão de sua operacionalidade encontrar-se não só nas técnicas de produção da lei, mas também na decisão de legislar. Isto coloca à disposição do legislador ferramentas eficazes que permitem planejar as leis com base nas demandas sociais¹⁶. A Legística permite, ainda, a conferência e a avaliação das mesmas depois de sua implementação e vigência, na perspectiva dos resultados produzidos, a fim de que sejam alteradas ou substituídas, se assim se fizer necessário.

4. Registros da Legística na Assembléia Legislativa Paulista

Os registros da Legística no exercício da Assembléia legislativa Paulista, permite desvendar os recursos de um fenômeno que ocorre internamente na consolidação do ordenamento jurídico, abarcando, além das escolhas políticas, o resultado das mesmas, nas próprias normas, a forma dos procedimentos, o trâmite e, por fim, o produto final.

¹⁵ Cf. Congresso de Legística. Textos referências. *O que é Legística?* www.almg.gov.br.

¹⁶ Cf. Arruda. Jr. Razão e racionalidade jurídica. São Paulo: Acadêmica, 1994

O Projeto de Consolidação das Leis Paulistas,¹⁷ como uma prática que vem sendo aprimorada, está consubstanciado na coleta, conjugação e sistematização formal das leis em vigor, sem alterações substanciais. Os procedimentos necessários para sua operacionalização consistiu no levantamento prévio da legislação do Estado de São Paulo, compreendendo Leis, Leis Complementares, Decretos-leis Complementares e Decretos-leis de 1891 a 1937, de 1947 a 1972 aos dias atuais, num total aproximado de 26.053 atos, organizado por áreas ou temas, procedendo a sua atualização, isto é, quando houve legislação contendo alterações de dispositivos específicos de outra Lei.

Incluiu a criação de um banco de dados com essa legislação em 'oracle', desenvolvido pelo PRODASEN, denominado 'Siscom', que permite a realização do trabalho de consolidação, como o que foi realizado na área federal. Após o levantamento e a formulação dos dados, os mesmos foram encaminhados a um grupo de trabalho constituído para a avaliação de todo acervo legislativo disponibilizado e conseqüentemente a elaboração de anteprojeto de lei de consolidação, quando foi caso. Por último, esses anteprojetos foram encaminhados à Comissão de Constituição e Justiça e à Comissão de Redação, para ter tramitação legislativa própria, de acordo com as exigências constitucionais.

Emenda constitucional nº 21/2006 – acrescenta alterações a fim de adequar o texto Constitucional Paulista às inovações trazidas por emendas constitucionais federais. O Regimento Interno também foi modificado a fim de possibilitar a concretização das Consolidações, hoje está previsto no Título 'Da elaboração Legislativa Especial', Capítulo VII 'Dos Projetos Destinados à Consolidação de Leis'.

Atualmente os estudos que estão sendo realizados são os ante-projetos de consolidações das leis ambientais, da habitação e no que tange o da agricultura está em fase de levantamento da legislação. A Secretaria estadual da educação está elaborando o levantamento da legislação que lhe diz respeito.

¹⁷ Cabe ressaltar que já ocorreram três tentativas de trabalho de consolidação por parte do governo estadual. A primeira através do Decreto nº 36.860, de 05/06/93, no governo de Luiz Antonio Fleury, instituindo Comissão de juristas com a finalidade de elaborar proposta de Anteprojeto do Código Ambiental, bem como contribuições à revisão Constitucional que que então ocorria na esfera federal. A segunda tentativa se deu pelo Decreto nº 40.296, de 04/09/95, alterado pelo Decreto nº 42.150, de 01/09/97, dispondendo sobre a criação de grupos de trabalho com vistas à atualização de publicidade da legislação estadual. A terceira e última, há três anos. Pelo que sabemos, as duas últimas tentativas não só foram bem sucedidas pela falta de criação de um grupo de trabalho envolvendo as Secretarias Estaduais, arituculadas em uma metodologia. Bem como a falta de uma base de dados de legislação em comum.

4.1 A realidade fática do Parlamento Paulista

No âmbito do Parlamento Paulista as leis que resultaram em consolidação foram: Lei nº 12907 de 16/04/2008 – consolida legislação relativa à pessoa com deficiência. Lei nº 12548 de 27/02/2007 – consolida a legislação relativa ao idoso.

As leis que revogadas compreendidas em determinados períodos foram: Lei nº 12621 de 05/06/2007 revogou as leis entre 1973 e 2002; Lei nº 12548 de 27/02/2007 entre os anos 1835 e 1890; Lei nº 12498 de 27/12/2006 entre 1962 e 1972; Lei nº 12497 de 27/12/2006 entre 1947 a 1952; Lei nº 12470 entre os anos de 1953 e 1961. Lei nº 12405 de 12/12/2006, revoga leis específicas sem numeração.

Os Decretos-leis revogados foram através da: Lei nº 12409 de 22/12/2006 entre 1969 e 1970; Lei nº 12407 de 14/12/2006 sem numeração compreendidos entre 1969 e 1970; Lei nº 12392 de 24/05/2006 que revogou os decretos-leis compreendidos entre 1938 e 1947.

As Leis e Resoluções: Lei nº 12247 de 28/01/2006; entre os anos de 1937; Lei nº 12246 de 28/01/2006; entre os anos de 1935 a 1936; Lei nº 12245 de 28/01/2006 entre os anos de 1921 a 1930; Lei nº 12244 de 28/01/2006 entre os anos de 1911 a 1920; Lei nº 12243 de 28/01/2006 entre os anos de 1901 a 1910; Lei nº 12242 de 28/01/2006 entre os anos de 1895 a 1900; Lei nº 12241 de 28/01/2006 entre os anos de 1891 a 1894.

Lei Complementar nº 1014/2007 que revogou a legislação complementar que especifica, compreendida entre 1973 e 2002; Lei Complementar 1004/2006, compreendida entre 1969 e 1972. E por fim a Resolução nº 846/2006, que revogou as resoluções legislativas que especificou.

5. CONCLUSÃO

A conclusão à qual se chega, após o percurso percorrido é a seguinte: uma democracia só se viabiliza se for constitucional, pois a história tem ensinado que persiste uma vontade ilimitada, da eventual maioria, para a ditadura, voltando-se contra a própria idéia de democracia. A referência aqui é para um constitucionalismo democrático voltado para a transformação necessária da sociedade por ela mesma, de forma garantidora dos direitos e deveres esculpidos em uma Carta democrática. Recusa-se, assim, um constitucionalismo

que vise somente às necessidades de um Estado que atue à revelia das aspirações populares.

O papel do exercício da cidadania, tomado em plenitude no contexto de uma sociedade, constitui o fundamento para que o próprio Estado Democrático de Direito realmente exista e se concretize. A viabilidade de uma sociedade justa, democrática e pluralista, supõe a existência de instituições geridas sobre as bases constitucionais, com a decorrente possibilidade de garantir a igualdade e a liberdade de todos e sobretudo dando voz aos direitos das minorias.

Para tanto a compreensão das leis pela população torna-se um fator essencial e necessário, para que a mesma possa exercer os seus deveres, direitos e garantias. A célebre lição deixada por Celso Bastos ao apregoar que 'Direito é ter direito a direitos' perde o sentido quando há um desconhecimento total dos mesmos.

O Estado através da promulgação de leis justas proclama seu respeito ao pacto firmado entre ele e o cidadão, sob a proteção da Carta Maior, para que ocorra a materialização dos deveres, direitos e garantias fundamentais ali esculpidos. O distanciamento do cidadão deixa um vácuo ocupado pelo próprio Estado que acaba por produzir, na maioria das vezes, leis em seu próprio proveito.

A democracia constitucional clama por meios onde a produção legislativa seja clara, de qualidade, gerando impactos positivos na sociedade, na economia e na política. O papel da Legística como metodologia e técnica de legislação apresenta-se como um instrumento fundamental para que a Constituição seja efetivada em seus princípios, para que os direitos e garantias fundamentais sejam concretizados. A Legística tem o papel de auxiliar as instâncias dos poderes consolidados pelo Estado nas transformações necessárias para diminuir a distância entre o Estado e as aspirações do cidadão.

Um estudo da formação da consolidação das leis e a maneira de como se realiza no país é de suma importância para o próprio cidadão, uma vez que, nenhum brasileiro pode alegar, em sua defesa que cometeu um crime por desconhecer a lei. Entre as medidas necessárias para o aperfeiçoamento do processo de produção de leis: a adoção de práticas de interação com os demais poderes e com a sociedade, visando buscar subsídios para a adequação da norma e sua divulgação; a manutenção de uma consultoria técnica de apoio à atividade parlamentar, tendo em vista o adequado tratamento técnico das questões objeto de

legislação; a utilização de técnicas especializadas de redação, a simplicidade, a coerência e a clareza da lei; e a manutenção de banco eletrônico contendo toda a legislação atualizada.

A insegurança jurídica num determinado ordenamento pode vir, tanto da proliferação de leis, como da ampliação das diversas fontes normativas. A racionalização legislativa, se justa, surge como uma forma inequívoca de equilíbrio político no favorecimento das múltiplas demandas sociais. Por outro lado, o fator educativo da Legística não pode passar despercebido em uma sociedade formada por cidadãos livres e autônomos, capazes de decidir, no contexto da disputabilidade constitucional, aquilo que é o melhor para si.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRAFICAS

B.S. Santos O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1988.

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

Célia Silva. A importância da Consolidação da Legislação Federal para o cidadão. Casa Civil - Subchefia para assuntos jurídicos. 16 de fevereiro de 2001. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Consolidacao/Rel_2.htm.

Chaim Perelmann. Ética e Direito. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

E. L. Arruda. Jr. Razão e racionalidade jurídica. São Paulo: Acadêmica, 1994

Hermann Heller. Teoria do Estado. São Paulo: Mestre Jou, 1968.

Isabel Braga e Mariângela Gallucci. Executivo luta para 'enxugar' leis do País. O Estado de São Paulo, segunda-feira, 26 de março de 2001.editorial.

José Domingos. Planalto prepara reorganização das leis: objetivo é por fim à confusão no sistema jurídico, facilitar o trabalho dos tribunais e atrair investimentos externos. Gazeta Mercantil, terça-feira, 13 de março, de 2001. pág. A-13.

José Edgar Penna Amorim Pereira Juiz do Tribunal de Alçada do Estado de Minas de Gerais. Articulação de competência entre os poderes no processo de consolidação das leis.

Natália de Miranda Freire. A consolidação como objetivo da técnica legislativa. A consolidação das leis e o aperfeiçoamento da democracia. Belo Horizonte. Assembléia Legislativa de Minas Gerais, 2003. p. 81 – 102.

Patrícia Rosset. Processo legislativo e participação cidadã. Artigo aguardando publicação.

Valéria Souza Arruda Dutra. A questão da legitimidade e da eficácia social dos direitos fundamentais e influência da Legística. Revista CEJ, Brasília, n. 33, abril/junho, 2006. pag. 78 – 82.

Congresso de Logística. Textos referências. O que é Logística? www.almg.gov.br.