

WORKING PAPER: PROJETO DE PESQUISA USP/CMSP: GÊNESE, APLICAÇÃO E EFEITOS DA LEGISLAÇÃO PRODUZIDA NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO A PARTIR DO ANO 2000

1. Introdução ; 2. Pano de fundo teórico do PROJETO: a Legística como ramo da Ciência da Legislação. A Legística no contexto da “Crise da Lei”: fatores histórico-políticos e técnico-jurídicos. 3. O PROJETO e a qualidade da legislação do Município de São Paulo; 4. Sistema de gestão da qualidade da produção legislativa no Município de São Paulo e possíveis insuficiências; 5. Deficiências na legislação paulistana que indicam falhas nos métodos de Legística material; a) Insuficiências relativas à concepção e avaliação da repercussão das normas aliada à ausência de uma cultura de responsabilidade política pelos efeitos das normas; b) Métodos e técnicas de Legística Material: Avaliação prévia de impacto – API; c) Avaliação sucessiva de impacto – ASI; 6. Deficiências na legislação paulistana que indicam falhas de Legística formal a) Irregularidades; b) Deficiências graves no pensamento sistemático (porque podem induzir erros e incertezas na aplicação do direito); c) Deficiências de redação; 7. Conclusão: perspectivas do Projeto de Pesquisa aprovado pela USP.

1. Introdução

A Universidade de São Paulo, por intermédio de sua Faculdade de Direito celebrou um convênio com a Câmara Municipal de São Paulo visando à consecução do PROJETO de pesquisa intitulado “Gênese, aplicação e efeitos da legislação produzida no município de São Paulo a partir do ano 2000”. O PROJETO espera obter dois resultados:

1. Instituição de um laboratório de análise permanente da legislação paulistana apostando na inauguração de política pública para melhorar a qualidade das normas permitindo maior eficácia e transparência na legislação; e

2. Estabelecer a formação de avaliação prévia para o impacto da legislação.

Para a consecução do PROJETO, a Faculdade de Direito indicou o Professor José Levi Mello do Amaral Junior, e a Câmara indicou uma equipe de 12 integrantes, da área jurídica, técnica e de informática.

O PROJETO resultou de uma proposta da Procuradoria da Câmara antecedida por eventos e circunstâncias, a seguir sucintamente alinhados:

1. Em 2017, o Setor de Processo Legislativo demandou à Chefia da Procuradoria estudar a viabilidade de implantação de um sistema de atualização legislativa semelhante ao que se encontra no Planalto, que permite fácil acesso e visualização da legislação vigente;

2. Em 2017, uma demanda do então Vereador Ricardo Nunes (hoje vice-prefeito da cidade de São Paulo), sobre a vigência ou não de uma norma do Plano Diretor, evidenciou uma discrepância de entendimentos entre as informações sobre a vigência da norma constantes no site da Prefeitura e no site da Câmara Municipal. Foi necessário um estudo criterioso, técnico e jurídico, que indicou a vigência de uma norma anacrônica, suscitando projeto de lei específico, posteriormente aprovado, para sua derrogação;

3. Uma empresa contatou a Procuradoria visando vender seus serviços de atualização legislativa para a Câmara Municipal;

4. Houve em 2018 dois pedidos de Vereadores para consolidação de temas da legislação municipal, e a Procuradoria verificou sua inviabilidade prática;
5. Em 2018, a Comissão de Administração Pública requereu à Procuradoria identificar leis não regulamentadas no município de São Paulo desde o ano 2000;
6. Tendo em vista a conveniência de promover estudos afetos ao Poder Legislativo, notadamente na área de Legística, a Procuradoria sugeriu a criação do Centro de Estudos Legislativos-CELEG, e a Mesa editou o Ato nº 1412, de 28 de agosto de 2018;
7. A Procuradoria obteve o apoio da Mesa Diretora para trocar experiências junto ao Planalto visando à criação de um Portal da Legislação Paulistana, inspirado no sistema federal, o que exigiria a criação de uma Equipe para operacionalizá-lo. Houve a sondagem sobre o interesse e disponibilidade do Setor de Documentação em atuar em conjunto com a Procuradoria, tendo este declinado, em função de outras demandas. Houve a sondagem junto ao Centro de Tecnologia e Informação – CTI da Casa, que abraçou a proposta. Disso resultou o Ato da Mesa n.º 1416, de 11 de dezembro de 2018, que criou a Equipe de Assuntos Legislativos da Procuradoria;
8. A Equipe detectou a necessidade de aprofundar temas de Legística, o que levou o CELEG a organizar o I Congresso Luso Brasileiro de Legística, em março de 2019, com a presença do jurista português Carlos Blanco de Moraes. Desde então, aprofundaram-se estudos e, como fruto do Congresso, organizou-se o Livro *“Legística: estudos em homenagem ao professor Carlos Blanco de Moraes”*, coordenado pela equipe, com colaboração de juristas renomados, lançado em 2020 pela Editora Almedina;
9. Com a compreensão da relevância e atualidade do tema da Legística, a Equipe contactou professores da USP e da FAPESP para sondar a pertinência de um projeto de pesquisa com orientação pragmática nessa área;
10. Diante da sinalização positiva, a Equipe elaborou um PROJETO, aprovado com distinção no 2º semestre de 2019 pela Faculdade de Direito da USP, e encaminhado à Reitoria da Universidade, que aquiesceu à proposta de Convênio. Este já foi assinado, e na sequência vislumbrou-se solicitar apoio à FAPESP, na expectativa de facilitação de recursos para um 2º Congresso, mais amplo, bem como para realizar pesquisa qualitativa em Portugal, que desenvolveu o Programa *Legislar Melhor*, que inspira o PROJETO.

A fim de alinhar todos os integrantes com o pano de fundo teórico do PROJETO e sugerir uma metodologia e atividades sequenciais, segue abaixo a linha de desenvolvimento do PROJETO em consonância aos objetivos decantados.

2. Pano de fundo teórico: a Legística como ramo da Ciência da Legislação

A Ciência da Legislação é um domínio científico do conhecimento, auxiliar da Ciência Jurídica, que trata da compreensão dos problemas que envolvem a validade e a qualidade dos atos normativos e a identificação de possíveis soluções para superá-los¹. É uma ciência, pois, de orientação pragmática.

A doutrina estima que a Ciência da Legislação comporta três áreas ou ramos científicos, a saber: 1. a Teoria da Lei (mais afeta ao Direito Constitucional e à Filosofia do Direito) ; 2. a

¹ Moraes, Carlos Blanco de. Manual de Legística. Critérios científicos e técnicos para legislar melhor, Editorial Verbo, Portugal, 2007, pg. 59.

Teoria da decisão pública (próxima à Ciência Política); e 3. A Legística (voltada ao estudo de modelos e critérios para se legislar melhor). Carlos Blanco de Moraes vê na Legística o caráter central da Ciência da Legislação, e as teorias da Lei e da decisão pública como domínios instrumentais em relação àquela.

O PROJETO situa-se no âmbito da Legística. Esta, em sentido lato, é “o ramo da Ciência da Legislação que se ocupa do estudo dos conhecimentos, dos métodos e das técnicas destinadas a assegurar, em sede de concepção, elaboração e controle dos efeitos normativos, a qualidade, validade e aplicação do texto e do conteúdo prescritivo da lei”².

Assim esboçada, a Legística pode ser decomposta em três domínios, quais sejam:

1. Legística organizativa (domínio da “governança” normativa), que se ocupa do estudo do modelo de gestão pública da qualidade dos programas legislativos, passíveis de serem adotados pelos órgãos legiferantes.
2. Legística material (domínio metódico e procedimental interno), que procura assegurar que a concepção da lei observe requisitos de qualidade e de validade que lhe permitam preencher, adequadamente e com eficiência, os seus objetivos operacionais. A Legística material projeta-se a título principal ou originário no momento genético da política normativa que preside a concepção de um novo ato normativo. A título derivado, na apreciação do desempenho de uma norma legal em vigor, tendo em vista a emissão de um juízo de avaliação sobre a necessidade da sua subsistência, alteração ou revogação.
3. Legística formal (domínio técnico e sistemático), que estuda os critérios de comunicação legislativa, de modo a melhorar a compreensão e identificação do conjunto de normas vigentes, através de uma adequada redação, sistematização, simplificação e acesso aos textos legais. Essa comunicação compreende, a título principal, a adoção de técnicas de redação e sistematização interna dos textos das normas legais, destinadas a assegurar a sua correção gramatical, clareza, certeza, precisão, parcimônia, coerência interna e facilitação interpretativa. A título complementar, embora numa dinâmica de execução permanente, a concretização de políticas públicas de simplificação reordenadora das leis. A simplificação normativa abrange procedimentos de compilação, consolidação, codificação, regras relativas aos formulários dos diplomas e técnicas de informatização legal.

A Legística no contexto da “Crise da Lei”: fatores histórico-políticos e técnico-jurídicos

Registra-se uma tendência no âmbito político a atribuir poderes mágicos à atividade legiferante, como se, diante de um evento crítico de ordem social ou política, a solução fosse editar novas leis. Lamentavelmente esse é um dos fatores que acentua a “crise da lei”. A lei não é uma panaceia para todos os males. Seria o caso de se ponderar sobre outras possíveis formas de solução dos problemas, como contar com a iniciativa privada, ou indicar algum tipo de ação administrativa. Porém, se couber uma intervenção legal, cabe concretizá-la de modo

² Moraes, op.cit.pg.70

sistêmico, não errático, pois a velocidade legislativa é frequentemente adversária do método sistemático na elaboração das leis³.

Constata-se, com efeito, que a decisão de legislar faz-se não raramente de modo apressado ou desordenado, sem se tomar em consideração que uma lei avulsa pode abalar um código existente, ou coexistir fragmentariamente com outras normas que dispõem sobre a mesma matéria. Surgem desse modo diplomas desnecessários ou potencialmente disfuncionais, contribuindo para um cenário de inflação e de poluição legislativas.

Na verdade, a chamada “crise da lei” evidencia-se em patologias diversas, que tem entre seus sintomas não só a hipertrofia de produção legislativa, mas também sua má qualidade técnico-jurídica; eventuais contradições internas ou mesmo sua previsível ineficácia. Diversos fatores - históricos, políticos e jurídicos – concorrem para esse crítico cenário normativo, e a Legística é, por assim dizer, uma terapêutica aplicável às patologias legais.

Com efeito, a ascensão do modelo do “Estado de Bem-Estar Social”- de caráter intervencionista, que se tornou hegemônico ao longo do século XX - produziu um considerável aumento da massa de leis em circulação, com diversos problemas subsequentes e correlatos, entre os quais se podem elencar:

- a) Dificuldade de conhecimento da legislação, dada a sua quantidade.
- b) Atomização legislativa, isto é, multiplicação e fragmentação das leis, fluindo à margem dos grandes códigos.
- c) Insegurança jurídica, devido à constante alteração dos regimes legais e multiplicação de regulamentos. Dificuldade de previsibilidade dos efeitos das normas.
- d) Poluição legislativa, de modo que o próprio decisor não conhece o direito vigente e o destinatário não logra ter acesso fácil e completo à legislação em vigor.
- e) Deficiência na qualidade técnica redacional, em parte atribuível à urgência em legislar.

Uma dificuldade adicional relaciona-se à definição de competências entre os diversos centros de poder legislativo, nos Estados federais.

No Brasil, o fato de a União, Estados e Municípios deterem competências legislativas por si só é um fator de incerteza na identificação da legislação aplicável em cada parte do território.

De fato, os parâmetros constitucionais sobre a repartição de competências entre os entes da federação, em diversas matérias, geram dúvidas, assim como as competências da União para editar “normas gerais”, ou as competências municipais para editar normas de “interesse local”. A relação entre leis ordinárias que oferecem parâmetros para outras leis ordinárias- como as leis de diretrizes e bases -,sem haver hierarquia entre elas, também gera inseguranças em sua aplicação.

Além das dificuldades na repartição de competências entre os entes da federação, há dúvidas quanto à distribuição de competências entre o Poder Executivo e o Poder Legislativo, seja na União, Estados ou Municípios.

Em regra, a competência do Poder Executivo para editar normas é subordinada ou dependente das leis emanadas pelo Poder Legislativo⁴.

³Morais,op.cit.pg. 182

Por outro lado, no plano formal, as matérias mais significativas são reservadas à iniciativa do Poder Executivo, revelando uma tendência de concentração excessiva de competências legislativas no Governo, que tende a assumir um protagonismo político e técnico.

Porém, para além da questão de reserva de iniciativa legal ao Poder Executivo, e do alcance da iniciativa parlamentar, que foram objeto de repercussões gerais no Supremo Tribunal Federal, observam-se crônicas deficiências na produção legislativa.

Tais defeitos podem ser agrupados como de ordem estrutural, de ordem estratégica, de governança da gestão do processo legislativo ou nos métodos de legística propriamente dita, seja material, formal ou organizativa. São os tópicos que passamos a explorar.

3. O PROJETO e a qualidade da legislação do Município de São Paulo

A própria estrutura constitucional, legal ou regimental incidente sobre o processo legislativo municipal pode revelar deficiências, e nessa medida dificultar a certeza e a qualidade da produção legislativa. Trata-se, nesse plano, de deficiências de ordem estrutural.

O PROJETO, sem deixar de identificar possíveis deficiências de ordem estrutural, irá deter-se principalmente em questões de ordem estratégica (sistema de gestão, no Município, da política de qualidade normativa, relacionados à Legística organizativa) e deficiências relacionadas a questões de Legística material e formal, visando propor melhorias a partir do diagnóstico encontrado.

Existem diferentes modelos institucionais de gestão da qualidade legislativa. Alguns contam com órgão especializados; outros introduzem regras de Legística por meio de diretrizes ou regulamentos.

A existência de órgãos institucionalizados para gerir a qualidade legislativa pode ocorrer tanto junto ao Governo (Poder Executivo) como junto ao Poder Legislativo.

No tópico a seguir iremos tratar do sistema de gestão da qualidade da produção legislativa no município de São Paulo, tanto no Executivo, como Legislativo, e como o PROJETO poderá detectar possíveis deficiências ou insuficiências.

4. Sistema de gestão da qualidade da produção legislativa no Município de São Paulo e possíveis insuficiências

Tendo em vista os parâmetros fixados na Constituição Federal, no Município o Poder Legislativo e o Poder Executivo participam diretamente do processo legislativo.

As instituições parlamentares são titulares do primado formal da função legislativa e da fiscalização política. Por isso, devem dispor de comissões especializadas e unidades auxiliares que exerçam um controle da qualidade normativa. Mas isto não exige o Governo de também instituir uma política de gestão da qualidade da lei, já que compete ao Executivo a iniciativa de muitas delas e a regulamentação de todas no exercício da função administrativa.

⁴O nosso sistema acolhe a figura da legislação de urgência. No âmbito da União, as “medidas provisórias” suscitaram profundas controvérsias jurídico-doutrinárias, a sua prática abusiva justificou uma revisão constitucional que dirimiu ou atenuou conflitos existentes. Porém, não iremos analisar o instituto das Medidas Provisórias, posto que inexistentes no âmbito municipal.

No município de São Paulo, tanto no Governo como no Legislativo, há órgãos ou unidades auxiliares que promovem de algum modo a qualidade das normas produzidas. Há também diretrizes voltadas a assegurar parâmetros de qualidade de atos normativos.

A qualidade da produção legislativa supõe promover uma cultura em que o legislador se sinta compelido a :

- 1º) submeter-se, a título permanente, a diretrizes de legística formal e material;
- 2º) sujeitar os diplomas ao controle de validade e qualidade interna por parte dos órgãos especializados;
- 3º) escolher um percurso, de entre as várias opções de decisão e não decisão, na base de avaliação prévia de impacto normativo desejavelmente quantificadas;
- 4º) recolher contributos dos destinatários das decisões, através das pertinentes audiências públicas;
- 5º) manter atualizado, identificado e acessível ao público todo o acervo da legislação em vigor que regula o setor de atividade econômica sujeito à sua tutela;
- 6º) promover a consolidação permanente da legislação injustificadamente dispersa;
- 7º) admitir prazos para a produção dos regulamentos necessários para concretizar as leis;
- 8º) avaliar o desempenho aplicativo dos diplomas legais mais importante.

No município de São Paulo, o Poder Executivo e o Poder Legislativo procederam à institucionalização de organismos ou unidades auxiliares da atividade legislativa, autônomas entre si.

Assim, há tanto na Administração como na Câmara órgão auxiliares que desempenham tarefas de “drafting” de leis ou o seu controle.

No âmbito do PROJETO, cabe identificar quais são os órgãos auxiliares institucionalizados para gerir a qualidade da produção normativa – sejam as diretrizes e procedimentos, sejam unidades especializadas -, bem como detectar a existência ou não de formas de responsabilidade política e administrativa pela inobservância de regras de qualidade. Cumpre também verificar se existe algum equilíbrio institucional entre o Governo e o Legislativo na garantia de gestão da qualidade normativa.

Para os fins propostos neste PROJETO parece-nos que:

1º passo: realizar um DIAGNÓSTICO do modelo de gestão das políticas públicas relacionadas à qualidade e eficiência de leis, a partir de uma PESQUISA junto ao Poder Executivo, seus órgãos auxiliares e suas práticas visando à qualidade normativa, identificando-se de onde partem as propostas, se há um saneamento, acompanhamento, elaboração, audiências, aprovações, agenda, envio ao Legislativo, etc. De modo análogo, caberá a descrição das unidades envolvidas, bem como das normas e práticas adotadas no Poder Legislativo. (* Sugestão metodológica: compor membros da Equipe que se proponham a realizar esta atividade)

2º) Diagnóstico das Legislação produzida; (Completar o Levantamento da legislação dos últimos 20 anos. * Sugestão metodológica: à medida que faz a atualização, a Equipe de Sistematização de Assuntos Legislativos, poderia conferir em um checklist – construído

previamente, ver. LC 95/98 e item sobre Legística formal deste paper - as patologias ou disfunções observadas).

3º) Propostas de melhoria: Por exemplo, uma possível articulação ou cooperação permanente entre as unidades independentes do Poder Executivo e do Poder Legislativo em matéria de qualidade legislativa.

Cabe mencionar que, no âmbito do Executivo, o recente Decreto municipal nº 58.485, de 24 de outubro de 2018, estabeleceu normas e diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de decretos ao Prefeito. Caberá pesquisar como funciona a fase interna de proposituras legislativas nas diferentes Secretarias municipais, o papel da Assessoria Técnico-Legislativa da Secretaria da Casa Civil e da Secretaria de Justiça no âmbito do Poder Executivo, os critérios sobre a qualidade normativa formal, eventual prática de redução da legislação; eliminação de legislação obsoleta ou injustificadamente onerosa de setores privados, etc.

No âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, pode-se discernir a fase interna de elaboração de uma proposição pelos Gabinetes parlamentares ou pela Mesa Diretora. Trata-se dos estágios metódicos de percepção e definição do problema que desencadeou a ideia, e a determinação da estratégia de impulso legislativo. Os Gabinetes podem nessa fase solicitar o apoio técnico do Setor de Elaboração Legislativa da Procuradoria⁵, mediante envio de um e-mail ou memorando sobre a ideia ou as disposições que o projeto deve conter. O Setor de Elaboração procura detectar os problemas propulsores da proposta, defini-lo em termos normativos, fixar seus objetivos. Pode ponderar soluções, considerando e avaliando alternativas regulatórias e não regulatórias. O “feedback” ao Gabinete parlamentar pode ser um desestímulo ao impulso legislativo, por razões de natureza jurídica, se a solução legislativa contrariar um parâmetro normativo, ou por uma razão meta-jurídica, quando se apresenta a desnecessidade, o risco ou o custo desproporcionado da opção⁶. Porém, a última palavra é do Gabinete proponente, e sempre que haja a decisão de legislar, o Setor de Elaboração irá assegurar a qualidade formal da redação, sistematização do texto legal e a confecção de uma nota justificativa, sem adentrar quanto à validade ou mérito da norma a ser impulsionada, que será ulteriormente avaliada pelas Comissões parlamentares, a começar pela Comissão de Justiça e de Legislação Participativa, que emitirá parecer sobre a legalidade ou constitucionalidade da proposta.

A assessoria à Comissão de Justiça e Legislação Participativa é exercida por Procuradores, lotados no Setor de Processo Legislativo⁷, que por sua vez conta com os subsídios do Setor de Pesquisa e Análise Prévia de Proposituras⁸, também da Procuradoria. Este Setor assessoria a análise prévia de projetos, realizando pesquisa de legislação e de projetos anteriores relacionados à matéria regulada no projeto. Supõe a identificação de normas paramétricas que vincule o legislador sobre o domínio material, bem como da legislação correlata, seja no âmbito federal, estadual ou municipal. Assim, facilita-se a detecção de normas jurídicas, dispersas ou não, que incidam sobre o mesmo objeto do ato legislativo em formação ou que com ele possa ter qualquer relação de instrumentalidade.

⁵ Instituído pela Lei nº 14.381, de 10 de maio de 2007.

⁶ Podem-se estreitar os vínculos com as Consultorias Técnicas para essa avaliação.

⁷ Instituído pela Lei nº 14.259, de 6 de janeiro de 2007.

⁸ Instituído pela Lei nº 14.381, de 10 de maio de 2007.

Essa estrutura auxiliar da Procuradoria da Câmara– Setores de Elaboração Legislativa, Pesquisa e Análise Prévia de Proposituras e de Processo Legislativo - aconselha o legislador, sob o aspecto formal, a abortar decisões desnecessárias, corrigir defeitos menos perceptíveis, amortecer reações negativas junto aos destinatários e diminuir despesas e onerações futuras no plano jurisdicional. Porém, quando à avaliação prévia de impacto econômico, a minuta de limita-se a apontar a necessária compatibilidade do projeto com a Lei de Responsabilidade fiscal. A análise do mérito caberá a outras Comissões. Quando já submetido às Comissões e após os debates parlamentares, com a apresentação de substitutivos, a propositura debatida recebe a redação final, geralmente com o apoio técnico de um Procurador.

Após a sanção do Prefeito, quando é o caso, e a publicação da norma, a Equipe de Sistematização de Assuntos Legislativos⁹, com o apoio do Centro de Tecnologia e Informação – CTI, oferece o texto atualizado da norma, com as remissões correspondentes, no Portal da Legislação Paulistana. Este tornou-se um repertório atualizado da legislação, e poderá ser desenvolvido e incrementado com ordenação por matérias, índice analítico e relação cronológica dos atos publicados, o que contribui decisivamente para o Objetivo 1 do PROJETO. Por isso sugere-se:

CRIAR UMA TIPOLOGIA OU CLASSIFICAÇÃO DE MATÉRIAS: (Sugestão Metodológica: * Criar uma tipologia ou classificação de matérias. Tendo em vista que a Anna Carol e a Camila trabalharam no levantamento de leis a partir do ano 2000, e o conhecimento da Fernanda Estaiano em vocabulário controlado, poderiam propor em caráter preliminar essa tipologia, a ser submetida aos demais integrantes da Equipe e ao Professor Coordenador).

A atividade de atualização e compilação das normas, expostas no Portal da Legislação Paulistana, confere visibilidade à legislação produzida, sendo este um pressuposto para ulteriores operações de consolidação, já que reúne a legislação e os regulamentos de diplomas antes dispersos. Além disso, ao promover a atualização imediata de cada norma publicada, a Equipe de Assuntos Legislativos acaba por exercer um efetivo controle sobre a qualidade da redação dos diplomas depois de publicados. A pressa com que se tramitam algumas leis faz com que se perceba, com surpresa, logo após a sua publicação, a presença de defeitos, omissões, incoerências e lacunas.

Ao que se sabe, não há uma preocupação de uniformizar as diretrizes governamentais e parlamentares no que tange à gestão da qualidade normativa, o que deverá ser analisado e eventualmente proposto no decorrer do PROJETO.

Em que pese a existência, no âmbito do Poder Legislativo, de unidades técnicas envolvidas no processo legislativo, como acima indicado, parece-nos que não há uma interiorização institucional de uma cultura de qualidade normativa. Nesse sentido, é possível que se identifiquem falhas de “governança” da gestão do processo legislativo.¹⁰

Nesse sentido, observa-se que a intervenção dos especialistas é relativamente modesta, não havendo um sistema articulado de unidades administrativas que se ocupem da elaboração das normas, por exemplo, no que tange a uma possível previsão de seu impacto, ou uma análise subsequente quanto à sua eficácia.

⁹ Instituída pelo Ato da Mesa nº 1416, de 11 de dezembro de 2018

¹⁰Entende-se por governança, em sentido lato, o modelo organizatório e funcional de exercício do controle do poder de uma entidade, tendo em vista a obtenção de um bom desempenho em termos de resultado.

É possível supor resistência psicológica ou cultural de quadros políticos ou técnicos envolvidos na elaboração de normas relativamente à introdução de políticas de qualidade, por força de praxes, rotinas, pretensões de auto-suficiência, que constituem obstáculos às políticas de inovação no âmbito da qualidade normativa. Este ponto enlaça, segundo nos parece, com o OBJETIVO 2 do PROJETO.

Todavia, a apresentação do PROJETO e sua aprovação e incentivo pela Mesa Diretora da Câmara sinaliza uma mudança de perspectiva, sugerindo um interesse nos critérios de Legística, não só na perspectiva técnica mas também política.

Em suma, a adoção de medidas de simplificação normativa, que podem ser assim sintetizadas:

- a) adequada identificação das leis, decretos, regulamentos;
- b) redução quantitativa de normas;
- c) sistematização e recondução a textos com carácter unitário (consolidações, codificações);
- d) Facilitação do acesso ao cidadão às normas vigentes.

A Equipe de Sistematização de Assuntos Legislativos da Procuradoria da Câmara Municipal, com o apoio do Centro de Tecnologia da Informação, está alcançando o objetivo de tornar evidente e objetivo o direito vigente para o próprio legislador e para o destinatário, através do uso da informática, permitindo assim a adequada identificação das leis, decretos, regulamentos no município de São Paulo.

Por outro lado, a partir disso, já se propôs uma “revogaço” de Atos da Mesa obsoletos, o que se alcançou mediante o Ato nº 1.452, de 13 de novembro de 2019. Trata-se de assim de contrariar os ciclos de “inflação” legislativa com políticas deflacionárias que conduzam a ciclos de emagrecimento normativo.

No entanto, no estágio atual de andamentos dos trabalhos, ainda não se avançou para propostas de consolidação ou codificação, a se viabilizar, se for o caso, junto ao Executivo.

Finalmente, a Equipe de Sistematização de Assuntos Legislativos tem promovido o acesso do cidadão às normas vigentes, inclusive com o serviço de apresentação de textos sob a forma compilada, além de indicação da legislação regulamentar correlata¹¹.

No entanto, são muitos os obstáculos e dificuldades para se conceber um programa estável e eficaz de simplificação, reordenação, e divulgação adequada das normas, fator gerador de um fenômeno de poluição normativa e de déficit de conhecimento exato e completo do Direito aplicável pelos operadores jurídicos. É de se notar que já se identificaram empresas que vendem o serviço de atualização legislativa a municípios com dificuldade de acessar a própria legislação que produzem, e a usuários interessados.

1º) PROPOR SE FOR O CASO UMA NORMA MUNICIPAL DE LEGÍSTICA, EM CONJUNTO COM O SETOR DE ELABORAÇÃO LEGISLATIVA DA PROCURADORIA E EM PARCERIA COM O EXECUTIVO, de eficácia externa, ou, ao menos, como padrão de natureza persuasiva, de modo a unificar critérios no Executivo e no Legislativo municipal (Sugestão metodológica: Ieda, Camila, e apoio da dra. Juliana Tongu e do dr. Manoel; v. ATL e Secretaria de Justiça).

¹¹ As buscas de acesso ao Portal da Legislação Paulistana indicam a crescente busca dos usuários pela legislação atualizada.

2º) IDENTIFICAR MATÉRIAS PASSÍVEIS DE CONSOLIDAÇÃO NA LEGISLAÇÃO MUNICIPAL, ou propor uma política de republicação de diplomas, reconduzindo a dispersão descontrolada de alterações e derrogações normativas (Sugestão metodológica: Alessandra, Livia).

3º) FAVORECER A COMUNICAÇÃO E VISUALIZAÇÃO DAS LEIS, inclusive mediante a técnica de LINGUAGEM SIMPLES (Sugestão metodológica: Alessandra, Livia). Isto contribuirá para o OBJETIVO 2 do Projeto)

5. Deficiências na legislação paulistana que indicam falhas nos métodos de Legística material

Como visto, o município de São Paulo não está alheio aos fenômenos de inflação e poluição legislativas, típicos da chamada “crise da lei”.

A Legística vem em socorro das deficiências geradas por essa crise, sejam de ordem organizativa, material ou formal, que se sobrepõem.

No plano material, a falta de um sistema de avaliação de impacto, suportado com recursos adequados, que permita uma análise sistemática e racional dos custos impostos pelas normas locais gera leis “mal pensadas” quanto a seus potenciais riscos, custos, e exequibilidade administrativa.

No plano formal, a despreocupação com exigências de clareza na redação de muitos textos normativos transparece em um texto obscuro, contraditório, impreciso e fragmentado. A isso se acrescem normas mal sistematizadas, numa pluralidade de diplomas de caráter modificativo.

Iremos nos deter, a seguir, em questões de Legística material.

a) Insuficiências relativas à concepção e avaliação da repercussão das normas aliada à ausência de uma cultura de responsabilidade política pelos efeitos das normas.

O imperativo da celeridade e o caráter intangível de razões “políticas” parecem justificar um compromisso retórico do legislador com certos objetivos, ao propor uma lei, sem menção a custos, riscos e contabilização de vantagens concretas.

Constata-se, deste modo, a ausência de uma política de avaliação de repercussão do diploma legal em elaboração: prescinde-se do cálculo antecipatório dos efeitos que a norma irá eventualmente produzir. Razões culturais de ordem política e jurídica podem ajudar a explicar essa lacuna.

Ou seja: o legislador não dá muita importância à antecipação de riscos e à avaliação de custos e benefícios das leis. Tal fenômeno, aliado à ausência de uma cultura de responsabilidade política pelos efeitos das normas e à inexistência de instrumentos que permitam calcular a sua repercussão, traz como efeitos negativos:

1. Leis criadoras de riscos políticos que seriam evitáveis através de um prognóstico sobre a repercussão das medidas
2. Leis que poderiam trazer maiores benefícios caso se ponderassem outras opções normativas
3. Leis geradoras de elevados níveis de litigiosidade em razão do caráter incerto ou obscuro das disposições nelas contidas

4. Leis “elefante branco” – pautadas pela ineficiência, cujos benefícios seriam inferiores aos seus custos
5. Leis inexecutáveis
6. Leis com benefícios concentrados e custos difusos
7. Leis com benefícios difusos e custos concentrados

Diante disso, entram em jogo questões da Legística material, que se interessa pela “decisão de legislar”, seus pressupostos e seus efeitos, e dos métodos destinados a otimizar a qualidade substancial da lei. Assim, desde o momento da sua gênese, a legística material quer assegurar, dentre outros objetivos, o controle de riscos, a prevalência dos benefícios líquidos sobre o custo da norma, a exequibilidade administrativa, e a expectativa de uma taxa razoável de aceitação social da mesma. Assim, é muito importante o estágio precoce do processo legislativo, mormente quando o decisor avalia o problema que impulsiona a elaboração da norma¹².

Nem sempre o proponente da lei define, com precisão, os objetivos operacionais da lei, contentando-se em “encomendá-la” aos membros do seu gabinete ou ao Setor de elaboração legislativa. Se a iniciativa não é do governo, há um distanciamento entre o redator e os problemas concretos que podem influir no conteúdo das normas que se preparam.

A Justificativa da norma desempenha um papel importante. É instrumento auxiliar de Legística. Em termos de extensão, deve pautar-se por seu conteúdo sucinto, mas abarcar os seguintes aspectos¹³:

- 1º) sintetizar os elementos de informação, de forma a simplificar a apreensão das linhas-mestras do diploma e facilitar o debate;
- 2º) operar, mediante a precisão dos dados que comporta, como um instrumento de ponderação e racionalidade da decisão aprovatória, conferindo as explicações necessárias sobre os objetivos do ato e a projeção futura de algumas de suas consequências;
- 3º) atuar como autocontrole relativamente à observância da forma legal, da realização de condutas tidas como obrigatórias ou convenientes.

Para os fins propostos no PROJETO será conveniente, em paralelo ao DIAGNÓSTICO do sistema de gestão da qualidade legislativa no Município (pelo Poder Executivo e Legislativo):

1º) IDENTIFICAR e DESCREVER a DINÂMICA da PRODUÇÃO LEGISLATIVA, no âmbito do PODER EXECUTIVO e do processo legislativo seu planejamento e funcionamento: no tramitação pelas diferentes Comissões; o Congresso de Comissões; o papel do Líder do Governo; do Colégio de Líderes; da organização da PAUTA LEGISLATIVA (Sugestão metodológica: levantamento quantitativo e qualitativo– André Marcon).

2º) IDENTIFICAR, DESCREVER E AVALIAR A DINÂMICA PARTICIPATIVA DE ENTIDADES EXTERNAS NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA LEI ¹⁴. Revisão da literatura, referências internacionais, prática governamental portuguesa. O regime de audiências públicas no Brasil. Análise empírica

¹² Moraes, op.cit., pg. 294

¹³ Moraes, op.cit. pg. 323

¹⁴ Sugestão de Leitura: Moraes, op.cit., pg. 496-520

em São Paulo. Seleção temática, levantamento bibliográfico de estudos de caso. Questões judicializadas. (Sugestão metodológica: André Marcon, Anna Carol, Nazaré).

Passamos, neste ponto, à conveniência de CONSTRUIR MODELOS DE AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO, que corresponde ao **OBJETIVO 2 do PROJETO**.

b) Métodos e técnicas de Legística Material: AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO- API

A matéria da avaliação prévia de impacto é especialmente relevante como método de Legística. Pode a mesma assumir vários níveis (inicial, intercalar e final) e envolve um conjunto de técnicas, métodos e procedimentos.

A avaliação prévia de impacto – API consiste numa análise prospectiva ou de prognose sobre os potenciais efeitos de um diploma legal em formação, sendo como tal realizada em momento anterior à eventual aprovação deste último.

Carlos Blanco de Moraes ensina que a análise de impacto destina-se a melhorar a qualidade substancial dos diplomas legais, permitindo ao decisor calcular a possibilidade de êxito da intervenção, medir os seus riscos e apreciar as suas condições de aplicabilidade e observância¹⁵.

A sua realização deve ser feita pelo gabinete do decisor ou por um organismo auxiliar específico. Pode, contudo, como documento único sujeito a constantes aperfeiçoamentos, ir sendo elaborado por diversas unidades: a avaliação inicial pelo gabinete do decisor ou por órgão auxiliar e a avaliação intercalar e final pelo responsável pela elaboração ou por órgão auxiliar.

Convirá tornar presente que, se a análise de impacto final revelar um déficit de qualidade do diploma, a existência de riscos sérios não previamente calculados que vulneram as políticas públicas ou uma ausência de benefícios líquidos ou de uma eficiência justificada, o decisor poderá reavaliar a opção de legislar, procedendo nomeadamente:

- a) ao cancelamento do impulso legislativo;
- b) ao seu adiamento;
- c) a uma reformulação parcial do diploma, prorrogando-se a sua fase de elaboração;
- d) a um reinício de todo o processo de concepção do diploma.

Verifica-se, deste modo, que a análise “ex ante” de impacto pode, na qualidade de controle preventivo de Legística material, guiar os termos da redação final do diploma ou condicionar a reiteração das fases estratégicas e de elaboração legislativa, o que implicaria, no futuro, novos controles prévios de impacto.

Convém apontar que, ao instituir-se um método de avaliação prévia de impacto, em sentido próprio¹⁶, a sua obrigatoriedade deve restringir-se, apenas, a certos diplomas. É preciso definir os domínios sujeitos a uma avaliação preliminar sobre as opções de uma ação ou não ação normativa, sendo obviamente indispensável nas leis que implicam investimentos públicos.

¹⁵ cfr. op.cit., pg. 330

¹⁶A expressão “avaliação prévia de impacto” é imprecisa, pois pode referir-se a análises prévias de encargos administrativos; a análises específicas de caráter setorial sobre a repercussão de normas; ou a análises prévias de impacto em sentido próprio, que reconduzem ao modelo clássico do “RegulatoryImpactAssessment”, o que será analisado no decorrer do PROJETO.

A Avaliação Prévia de Impacto – API exigirá um esforço de leitura e de pesquisa para o OBJETIVO 2 do PROJETO. Parece-nos que exigirá os seguintes passos: (*Sugestão metodológica: ver quem da Equipe se sente inclinado a enfrentar esse OBJETIVO)

1º) REVISÃO DA LITERATURA (vantagens, desvantagens e riscos; distinção entre API e outras formas de avaliação normativa; origens históricas; lições de experiências comparadas; implantação na ordem jurídica portuguesa, exigências da União Européia) Além das obras Carlos Blanco (Manual, pg, 342-495 e do Livro de Avaliação Impacto Normativo, checar *papers* mais recentes em língua inglesa).

2º) INTRODUÇÃO AOS CRITÉRIOS METODOLÓGICOS DE AVALIAÇÃO (além da leitura acima referida, – ver CTEO e Consultor CGU para um treinamento – *Escola do Parlamento*). A análise custo-benefício como método-base.

3º) PESQUISA QUALITATIVA SOBRE O PROGRAMA “LEGISLAR MELHOR” em Portugal (implantação na ordem jurídica portuguesa). Elaborar um ROTEIRO DE PESQUISA.

4º) CONSTRUÇÃO DE PROPOSTA DE AVALIAÇÃO PRÉVIA DE IMPACTO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Eventual parceria com o Poder Executivo.

c) Métodos e técnicas de Legística material: AVALIAÇÃO SUCESSIVA DE IMPACTO -ASI

Como sucintamente apontado, a avaliação prévia, se introduzida no processo legislativo, procura instruir e até orientar tecnicamente a própria concepção normativa nos estágios de impulso, de iniciativa e de decisão, os quais conformam o momento auge da atividade legiferante¹⁷.

Porém, também seria útil checar a eficácia dessa mesma lei, após a sua entrada em vigor. Trata-se de introduzir mecanismos de avaliação sucessiva, que incidem sobre uma norma já aprovada e aplicada, operando como um estudo ou controle técnico sobre o seu desempenho efetivo.

No âmbito da Câmara Municipal de São Paulo, a Comissão de Administração Pública requereu, em 2018, um estudo sobre Leis aprovadas desde o ano 2000 que não chegaram a ser regulamentadas. O resultado deste trabalho, realizado de modo empírico pela Procuradoria em conjunto com o Setor de Documentação da Secretaria Geral Parlamentar, foi um dos fatores que inspirou o presente PROJETO.

A Avaliação Sucessiva de Impacto normativo – ASI, também designada por avaliação retrospectiva ou “ex post”, consiste em um instrumento técnico e metodológico que tem como escopo analisar a repercussão dos efeitos reais produzidos por normas jurídicas que tenham entrado em vigor, tendo em vista a aferição da sua qualidade e eficiência.

¹⁷ Questão correlata diz respeito a eventual responsabilização do legislador pelos efeitos gerados por leis produzidas. O legislador valoriza o caráter “político” de sua decisão, que justifica sua liberdade conformadora, mas não é responsável por leis que geram mais custos do que benefícios, que não antecipam riscos, e cuja execução administrativa é inviável. *cfr. artigos de Carlos Dutra e Juliana Luvizotto no Estudos em homenagem ao Professor Carlos Blanco de Moraes*. A cultura psicopolítica dominante até o presente favoreceu o entendimento segundo o qual, desde que não seja inconstitucional, a legitimidade política e técnica da lei é inatacável. Assim, questões inerentes a custos desproporcionados em relação a benefícios alcançados ou a distribuição injusta de sacrifícios perante categorias diversas de destinatários constituem um domínio intangível.

O fim principal da ASI consiste em apreciar, na base de uma pluralidade de indicadores técnicos e científicos de Legística, o desempenho produtivo de uma norma, após um determinado período de vigência, tendo por objetivo apurar a conveniência ou a necessidade da sua conservação, alteração ou revogação¹⁸.

A título subsidiário, a ASI pode também preencher outros objetivos, como o de aferir a qualidade da avaliação preventiva.

No âmbito do PROJETO, a fim de aprofundar na detecção de patologias ou deficiências da produção legislativa municipal a partir do ano 2000, sugerem-se os seguintes passos:

1º) IDENTIFICAR os VETOS apostos à legislação municipal produzida no período, suas razões e eventual derrubada; (Sugestão metodológica: Juliana Trindade- Vetos)

2º) IDENTIFICAR AS AÇÕES DIRETAS DE INCONSTITUCIONALIDADE DE LEIS MUNICIPAIS propostas no período e seu desenlace (Sugestão metodológica: Anna Carol - Adins)

3º) REVISÃO DA LITERATURA SOBRE AVALIAÇÃO SUCESSIVA DE IMPACTO (Origem histórica da avaliação sucessiva; Experiências comparadas; Avaliação Sucessiva de impacto na ordem jurídica portuguesa; avaliação sucessiva no Programa “Legislar Melhor”; Pressupostos e métodos para a realização de exercícios de avaliação sucessiva. (Sugestão metodológica: Juliana Trindade, Anna Carol, Bira (?).

4º) CONSTRUÇÃO DE PROPOSTA DE AVALIAÇÃO SUCESSIVA DE IMPACTO NORMATIVO NO MUNICÍPIO DE SÃO PAULO. Eventual parceria com o Poder Executivo.

6. Deficiências na legislação paulistana que indicam falhas de Legística formal

A Legística formal estuda a comunicação legislativa, com o objetivo de melhorar a compreensão e a identificação da norma legal vigente.

Não se pode deixar de salientar o quão indispensável é criar condições para que, gradualmente, os valores essenciais de certeza e clareza do Direito sejam melhor concretizados, como aponta lucidamente Carlos Blanco de Moraes¹⁹:

Ora, a comunicação legislativa tem por escopo a obtenção de um elevado nível de compreensão e identificação das normas, tal como é reclamado pelo princípio da segurança jurídica, pelo princípio constitucional do acesso ao Direito e pelo desiderato da qualidade normativa.

As regras e diretrizes de sistematização e redação normativa destinam-se a assegurar que a mensagem legislativa se pautem por níveis aceitáveis de certeza e clareza, de forma a poderem ser entendidos, na sua essência, pelos destinatários.

Mas, para além da certeza da mensagem, a boa comunicação opera igualmente através do imperativo da fácil identificação e localização dos instrumentos onde a mensagem se encontra depositada.

Uma pluralidade de comandos normativos claros e materialmente interdependentes, mas que se encontram mal arrumados no interior de um dado diploma ou pulverizados numa multiplicidade incerta de diplomas, alguns deles apenas parcialmente em vigor, não fornecem uma adequada comunicação, a qual, por dificuldade de identificação de todos esses preceitos, poderá assumir caráter incompleto.

¹⁸cfr. Moraes, op.cit., pg. 464-520

¹⁹cfr. Moraes, op.cit. pg. 524

Uma boa sistematização interna e externa das leis e uma adequada política de consolidação e codificação permitem alcançar esse desiderato de identificação e acesso adequado, completo e ágil ao Direito vigente.

A Legística formal compreende uma “técnica de gestão e de preparação” dos textos normativos e um “sistema de ação”, composto por princípios, diretrizes e procedimentos que se projetam no processo de redação da norma e de sua ordenação como instrumento de comunicação. Em sentido amplo, a Legística formal envolve também a ordenação das leis, ou seja, a atividade de sistematização e simplificação das respectivas normas.

Uma comunicação legislativa que sirva aos objetivos centrais da Legística formal deve observar os seguintes requisitos:

- a) Clareza – simplicidade da linguagem; pensamento legislativo claro; vocábulos adequados; utilização homogênea de palavras-chave ou de fórmulas; neutralidade discursiva; limitação a exceções ou de conceitos indeterminados; inteligibilidade.
- b) Coerência – interna e externa; não contradição; articulação lógica.
- c) Precisão – adequação dos enunciados; fórmulas materialmente e subjetivamente determinadas.
- d) Parcimônia – otimização da economia do discurso jurídico.

Ora, a observância dos *standarts* da Legística formal acima mencionados repercute na qualidade substancial das normas. Ou seja, a técnica de redação, sistematização e simplificação estabelece uma via de comunicação entre a Legística formal e material.

Além disso, a Legística formal afeta as questões de interpretação do Direito. Um texto com deficiências de elaboração formal pode potencializar representações falsas ou deformadas, tanto pelos intérpretes-aplicadores (Administração e tribunais) como pelos destinatários.

Assim, são necessárias diretrizes de Legística formal, isto é, recomendações normativas que fixam padrões metodológicos e critérios técnicos aptos a orientar o legislador na adequada redação, sistematização e simplificação das Leis.

No Brasil, a Lei complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, dispôs sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação de leis, conforme determinado pelo parágrafo 59 da Constituição Federal.

A LC nº 95/98 traz as diretrizes de Legística no que respeita a:

- a) Estrutura do diploma e sua ordenação sistemática (arts. 3º a 9º);
- b) Critérios reitores da redação e linguagem (arts. 10 e 11)
- c) Alterações legais (art. 12)
- d) Critérios e Consolidação e Simplificação Legislativa (arts. 13 a 17)

No Município de São Paulo, o Decreto nº 58.485, de 24 de outubro de 2018 trouxe diretrizes de legística aplicáveis à Administração.

Para os propósitos do PROJETO, no que tange ao OBJETIVO 1, parece-nos útil:

1º) Detectar as disfunções, patologias ou deficiências de Legística formal detectadas na legislação municipal dos últimos 20 anos. (Sugestão metodológica: tendo em vista o trabalho de ATUALIZAÇÃO que vem sendo realizado pela Equipe de Sistematização de Assuntos

Legislativos da Câmara, com o suporte indispensável da Equipe do CTI, a Equipe poderia ser Alessandra, Lívia, Ieda e Camila, Borges e Lúcia).

2º) CONSTRUIR UM CHECK LIST DE CONFERENCIA, DISTINGUINDO MERAS IRREGULARIDADES DE DEFICIÊNCIAS GRAVES DE PENSAMENTO SISTEMICO, bem como deficiências de REDAÇÃO (Sugestão de metodologia: a mesma Equipe). Revisão da literatura (Morais, op.cit. 537-631; Análise da LC 95/98). Validar o Checklist com os demais integrantes e com o Professor Coordenador).

Apresentamos seguir um esboço de “checklist” relativos a irregularidades de menor monta e deficiências mais severas, por poderem comprometer o entendimento do sentido e alcance da norma. Apontamos também deficiências de redação. Pode-se checar se houve vetos ou ações diretas de inconstitucionalidade em razão de irregularidades ou deficiências graves.

a) Irregularidades

1. uso inapropriado da escala natural de precedências das divisões sistemáticas (iniciando-se os diplomas com seções ou subseções, com preterição dos capítulos, ou utilizando-se, em diplomas de extensão média, as divisões próprias de códigos ou diplomas de grande dimensão, como é o caso de “Livros”, “Partes” ou “Divisões”;
2. a falta de numeração dos anexos (dificultando a sua conexão com o articulado);
3. o uso indevido da numeração e divisão interna dos artigos (como seria o caso de artigos divididos em alíneas e estas subdivididas em algarismos, ou então, artigos divididos através do uso da numeração romana que, por sua vez, se subdividiria em alíneas e estas em algarismos);
4. o excesso de subdivisões de um mesmo artigo, as quais compactuam a apreensão do texto legal (caso dos artigos que se decompõem em mais de uma dezena e meia de números, ou de artigos com um número reduzido de preceitos numerados que, todavia, contenham uma elevadíssima quantidade de alínea e subalíneas);
5. desordem relativa na sistemática substancial, surgindo o risco de a mesma ofuscar a apreensão das relações internormativas internas (caso do posicionamento das regras relativas ao objeto, âmbito, fim, definições, noutra parte do diploma que não a inicial ou da precedência sistemática das normas, em relação aos princípios);
6. a repetição de um comando em preceitos diversos do mesmo diploma

b) Deficiências graves no pensamento sistemático (porque podem induzir e erros e incertezas na aplicação do direito)

1. Títulos das divisões sistemáticas sem valência informativa, comprometendo a apreensão global dos conteúdos da lei;
2. ausência de epígrafes nos artigos, dificultando o conhecimento das matérias reguladas pelos destinatários;
3. epígrafes dos artigos que não refletem satisfatoriamente o conteúdo dos mesmos; induzindo os destinatários em erro quanto ao real sentido das normas;
4. contradição entre o sentido de normas de idêntica densidade inseridas no mesmo diploma, suscitando-se sérias dúvidas sobre qual delas deve ser aplicada a uma dada “factispecies”;

5. existência de “jabutis” silenciosos e leis “omnibus” ou “cocktail” que misturam entre seus preceitos todos os tipos de matérias, obscurecendo a cognoscibilidade do direito e prejudicando a sua execução e acatamento. A presença de “jabutis” na legislação ordinária, isto é, de normas inseridas em uma lei que tem por objeto uma matéria sensivelmente diferente. Tais normas, intrusas, parasitárias, podem passar mais facilmente despercebidas, posto que incrustadas em uma lei de objeto distinto. Além disso, conforme o caso, os jabutis podem ser inconstitucionais por violarem procedimento qualificado exigido, ou ferirem regras de iniciativa (incorrendo em desvio de forma ou em “contrabando” normativo). Podem ainda dissimular normas comuns em leis que exigem procedimento qualificado, forçando uma rigidez aparente. Ou ainda vêm-se jabutis em leis paramétricas (leis de diretrizes ou bases), com uma mistura confusa entre categorias legais próximas, mas distintas.

6. excesso de remissões e utilização de remissões em cascata, que ocultam o sentido real da norma;

7. ausência de uma norma remissiva ou de ligação entre o articulado e os anexos, ficando-se sem saber qual o escopo destes últimos e relativamente a que norma guardam uma relação de instrumentalidade;

8. introdução no próprio articulado de mapas, siglas, diagramas ou normas técnicas com razoável extensão, ao invés de se proceder à respectiva inserção em anexos, criando-se preceitos de difícil leitura e “normas” privadas de caráter prescritivo ou obscuras quanto à distinção entre a sua componente enunciativa, proclamatória ou “cartaz” e a sua componente prescritiva.

9. precedência das normas processuais e adjetivas em relação às substantivas, gerando-se uma falta de clareza no intérprete entre o que é principal e o que é instrumental;

10. disseminação não identificada no articulado e fora da divisão respeitante à parte final das leis, das principais matérias que aí devem figurar (com especial relevo para as de direito transitório, a regras sobre revogação, suspensão, caducidade e repristinação, a identificação expressa de matérias eventuais “jabutis” e normas sobre o início de vigência), podendo a dispersão dessas importantíssimas regras relativas à operatividade jurídica do diploma fazê-las passar despercebidas a um destinatário médio);

11. omissão de regras sobre o regimetransitório sempre que as mesmas devam ter lugar, criando-se, por exemplo, dúvidas sérias e evitáveis sobre qual direito a aplicar em situações de trato sucessivo (as quais nasceram ao tempo da vigência da lei revogada, mas que se prolongaram no tempo após essa mesma revogação) e problemas de constitucionalidade sempre que a aplicação potencial da lei nova possa abalar o princípio da tutela da confiança;

12. recurso a revogações tácitas, nelas incluída a variante de revogações inominadas, que deixam à incerteza da atividade interpretativa a identificação dos regimes legais que cessaram efetivamente vigência, situação que, no caso de existir uma pluralidade dispersa de legislação antecedente em vigor, mergulha os operadores e os destinatários na maior insegurança;

13. divergência entre o preceituado e os anexos.

c) Deficiências de redação

A qualidade do discurso legislativo, a propriedade terminológica e o rigor gramatical constituem virtudes apreciadas em qualquer ordenamento jurídico. Todavia, encontram-se deficiências de redação a seguir elencadas:

1. Linguagem inadequada ao caráter prescritivo, à utilidade e à compreensão das leis (discursos vagos, ambíguos, com marcas ideológicas, redundâncias, etc.).
2. Extensão excessiva de artigos (gera dificuldade de identificação precisa do comando contido na norma)
3. Ambiguidades semânticas (p.ex.: uso na mesma lei de sinônimos linguísticos da mesma relação de significados, o que pode induzir o leitor ao entendimento de que está diante de realidades distintas; recurso a fórmulas vagas e a conceitos jurídicos indeterminados e polissêmicos; expressões cifradas e fórmulas linguísticas rebuscadas).
4. Deficiente formulação gramatical (emprego inapropriado da conjugação dos verbos, como por exemplo o uso da voz passiva, que torna pouco clara a indicação do destinatário, ou do futuro do indicativo, que abranda a ideia de imperatividade imediata da lei). Descuidos de pontuação; uso inadequado das vírgulas.
5. Erros de ortografia e de sinalética (uso inapropriado de letra maiúscula e minúscula; menção incorreta de numerais; uso de siglas não decodificadas). Deficiências nesse campo dificultam a compreensão da mensagem legal.

7. Conclusão: perspectivas do Projeto de Pesquisa aprovado pela USP

No presente “working paper” buscamos apresentar os antecedentes do PROJETO, o marco teórico em que se desenvolve – com ênfase na doutrina do jurista português Carlos Blanco de Moraes – e o que poderiam ser os passos metodológicos a serem dados para se alcançarem os audaciosos resultados esperados, quais sejam:

1. Instituição de um laboratório de análise permanente da legislação paulistana apostando na inauguração de política pública para melhorar a qualidade das normas permitindo maior eficácia e transparência na legislação; e
2. Estabelecer a formação de avaliação prévia para o impacto da legislação.

Para a obtenção do primeiro objetivo propomos uma trilha metodológica sintetizada em dois pressupostos: - 1º pressuposto) IDENTIFICAR O SISTEMA DE GESTÃO DA POLÍTICA PÚBLICA DE PRODUÇÃO LEGISLATIVA MUNICIPAL e 2º) IDENTIFICAR O PRODUTO DO SISTEMA: A LEGISLAÇÃO DOS ÚLTIMOS 20 ANOS.

Identificar o sistema supõe descrever as normas e praxes do Executivo e do Legislativo municipal e a dinâmica do processo legislativo, inclusive a participação de agentes externos. Para isso propõe-se uma divisão de tarefas e atividades a serem dimensionadas no tempo.

Para identificar o produto do sistema – a legislação produzida nos últimos 20 anos – convém a nosso ver construir uma tipologia das normas e um checklist de conferência sobre possíveis deficiências de legística observadas –formal e material. Para isso, supõe-se que os integrantes da Equipe de Sistematização de Assuntos Legislativos, ao desempenhar o trabalho de atualização, poderão realizar a checagem, produzida com o auxílio de outros integrantes ou coordenadores da Equipe.

Com esses elementos – funcionamento do sistema, identificação das leis, classificação das mesmas, facilitação a seu acesso e visualização, até mesmo com técnicas de Linguagem Simples – o PROJETO irá oferecer um laboratório permanente da legislação, qualificado e atualizado.

O segundo objetivo - estabelecer a formação de avaliação prévia para o impacto da legislação – é particularmente desafiador, posto que virtualmente inexistente no atual sistema. Para tanto, são necessários passos metodológicos criteriosos: revisão da literatura, treinamento em relação a métodos de avaliação, pesquisa acerca da experiência portuguesa – que instituiu métodos de avaliação prévia de impacto normativo – e a proposta de uma metodologia para o município instituí-la.

Embora o PROJETO não fixe como resultado esperado a construção de avaliação sucessiva de impacto normativo, parece-nos que esta será realizada – se possível metodicamente, se não ao menos empiricamente – por força do checklist em relação às leis produzidas nos últimos anos e o exame acerca de sua regulamentação.

Na avaliação sucessiva, caberá o exame de vetos, derrubados ou não, à legislação aprovada bem como eventual invalidação em juízo, por força de ações diretas de inconstitucionalidade. Por esta razão, também se sugeriram essas atividades no decorrer do PROJETO. Além disso, a avaliação sucessiva poderá subsidiar o que se irá considerar relevante para se construir uma avaliação prévia consentânea à realidade observada.

Nessa esteira, surge expectativa de que o PROJETO aproxime o corpo técnico do Legislativo e do o Executivo, vislumbrando-se até mesmo uma proposta conjunta, às autoridades políticas, de diretrizes de Legística comuns aos Poderes. Tais diretrizes – seu conteúdo e veículo normativo desejável – estão em aberto.

Carlos Blanco de Moraes aduz, por exemplo, que a obrigatoriedade de análise prévia de impacto normativo em nível de lei poderia ser tida como inexecutável em casos de urgência, comprometendo desnecessariamente a validade formal da norma²⁰. Diz o autor:

“No respeitante à natureza das regras de Legística, tendo estas nascido experimentalmente num universo programático, passaram gradualmente para o domínio das “soft law” e posteriormente, relativamente a domínios muito limitados, para o hemisfério da própria Constituição, ganhando portanto algum nível de vinculatividade. Em aberto encontra-se ainda o debate relativo aos limites da sua desejável juridicidade”²¹.

Nesse debate insere-se o PROJETO, primeiro do gênero no município de São Paulo.

Acreditamos que a aposta da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo e da Mesa Diretora da Câmara Municipal encontrará a ressonância desejada, posto que une competências acadêmicas e técnicas em prol de boas práticas de produção legislativa. A plena concretização dessas boas práticas parece uma utopia, jamais integralmente alcançada. Porém é certo que o PROJETO orienta passos concretos em direção a essa meta, tão elevada. Uma boa sistematização interna e externa das leis locais, uma adequada política de simplificação, um melhor acesso e visualização da legislação vigente constituem uma exigência axiológica inerente ao Direito, que nos inspira e alenta.

²⁰op.cit. pg. 222

²¹Op.cit., pg. 260