

PRODUÇÃO LEGISLATIVA E A EFICIÊNCIA DAS NORMAS: O IMPACTO DA TÉCNICA LEGISLATIVA NO ÂMBITO DAS LEIS MUNICIPAIS

XIMIM, Rafael Lenon¹
MUNARO, Marcos Vinícius Tombini ²

RESUMO: O trabalho tem como escopo a busca pelo entendimento sobre o processo legislativo brasileiro, notadamente no âmbito municipal. Discorre-se como se dá o método de criação de leis, bem como a dimensão social e política. Ademais, será feita uma análise sobre Legística (ciência da legislação), a qual se configura como o método de estudo do fenômeno da elaboração das leis, visto que quando há formulação de uma norma ao ordenamento jurídico, o legislador objetiva um fim social ou jurídico. Igualmente, o estudo se debruçará sobre o dispêndio legislativo na formulação de leis nas Câmaras Municipais. Nesse sentido, será analisado seus aspectos de conveniência e oportunidade de sua formulação, os fins sociais e o interesse público, visando entender se essas normas possuem aspectos positivos, ou de outro modo, se constituem como sendo leis inócuas, resultando em um mal-uso do dinheiro público e de toda a máquina legislativa, identificando a eficiência e eficácia empregada nesse processo. Além disso, há o intuito de fomentar reflexões sobre a importância da construção de legislações sólidas, benéficas e de qualidade, que atendam os interesses da sociedade no âmbito local. Arremata-se, expondo que as leis autorizativas, sugestivas e que instituem datas comemorativas são, em regra, uma forma de usurpar competências do Chefe do Executivo, sendo eivadas de inconstitucionalidade e ausência de juridicidade.

PALAVRAS-CHAVE: Processo legislativo. Legística. Eficiência. Leis Municipais.

A LEGISLATIVE PRODUCTION AND THE EFFICIENCY OF NORMS: THE IMPACT OF LEGISLATIVE TECHNIQUE WITHIN MUNICIPAL LAWS

ABSTRACT: The scope of the work is to seek understanding of the Brazilian legislative process, notably at the municipal level. It discusses the method of creating laws, as well as the social and political dimension. Furthermore, an analysis will be made on Legistics (science of legislation), which is configured as the method of studying the phenomenon of drafting laws, given that when formulating a rule for the legal system, the legislator aims for a social or legal purpose. Likewise, the study will focus on the legislative expenditure on the formulation of laws in the Municipal Chambers, analyzing their aspects of convenience and opportunity when formulating them, the social purposes and the public interest, in order to, in the end, understand whether these norms have positive aspects or otherwise, they constitute harmless laws, resulting in a misuse of public money and the entire legislative machine, identifying the efficiency and effectiveness used in this process. Furthermore, the aim is to encourage reflections on the importance of creating solid, beneficial and quality legislation that meets the interests of society at the local level. It concludes by exposing that authorizing, suggestive laws that establish commemorative dates are, as a rule, a way of usurping the powers of the Chief Executive, being riddled with unconstitutionality and lack of legality.

KEYWORDS: Legislative process; Legislation, Laws.

¹ Discente do Curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Assis Gurgacz (FAG). Bacharel em Administração pelo Centro Universitário de Cascavel (Univel). Integrante do grupo de pesquisa: Jurisdição, Mercado e Fronteiras, do Curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Assis Gurgacz (FAG) na linha de pesquisa: Acesso à Justiça: Democratização e Direitos Humanos. E-mail: rafaelallenon7@gmail.com.

² Docente do Centro Universitário da Fundação Assis Gurgacz (FAG), orientador do artigo. Doutorando em Ciência Jurídica pela Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP). Mestre em Direito Processual Civil e Cidadania pela Universidade Paranaense (UNIPAR). Membro do grupo de pesquisa: Jurisdição, Mercado e Fronteiras, do Curso de Direito do Centro Universitário da Fundação Assis Gurgacz (FAG) e coordenador da linha de Acesso à Justiça: Democratização e Direitos Humanos. E-mail: marcosmunaro@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

O Brasil atualmente adota o sistema federalista, sendo este um sistema político descentralizado, com estados autônomos. A Constituição Federal de 1988, em seu artigo 18, expressa que a república brasileira será compreendida, pelos Estados, União, Distrito Federal e os Municípios, sendo cada um autônomo. Por meio dessa garantia, cada ente federado ganhou a autonomia para legislar dentro de suas respectivas competências e atribuições, deixando o município de ser apenas componente da Federação.

A autonomia municipal encontra garantia constitucional nos artigos 29 e 30 de nossa Lei Maior, vez que o art. 30, inciso I, expressa que o Município possui competência para legislar sobre assuntos de interesse local, ou seja, os de seu interesse. A Constituição Federal estabelece a separação dos poderes, em seu artigo 2º, definindo como sendo os poderes constituídos, com independência e harmonia, entre si, o Legislativo, Executivo e Judiciário e segue o modelo clássico de Montesquieu.

Incumbe ao Legislativo a elaboração das leis, ao Executivo a competência de administrar da coisa pública e ao Judiciário o de julgar. Sendo que, no âmbito municipal, tal repartição se restringe aos Poderes Executivo e Legislativo. O processo legislativo é o instrumento fundamental para a apresentação e concretização de políticas públicas que atendam às necessidades da população, em que são apresentadas nas Câmaras Municipais por meio de projetos de lei.

As leis são um instrumento essencial para o acesso à justiça, pois definem regras de comportamento, resolvem conflitos, asseguram os direitos individuais e coletivos, promovem a justiça social, bem como mantêm a ordem pública, sendo a base para uma sociedade justa e organizada.

Contudo, é crescente o número de leis que em muitos casos não atendem aos interesses da coletividade, ou sequer apresentem algum benefício à população, o que acaba por elevar o número de leis inócuas. À vista disso, objetiva-se compreender sobre o processo legislativo municipal, assim como, quais os fatores que contribuem para a construção e implantação das legislações eficazes, além dos impactos da produção legislativa municipal.

2 FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo se constitui como um conjunto estruturado de atos destinados a aprovar leis, de forma que tais matérias são elaboradas, discutidas e posteriormente aprovadas. O processo legislativo possui um aspecto interdisciplinar e desse procedimento resultam políticas públicas concretas, que podem se dar desde a regulação das relações sociais até econômicas, sempre tendo como prisma os comandos constitucionais (ROCHA NETO, 2013).

O principal objetivo do processo legislativo é a produção das leis, tanto no sentido formal, quanto no material, conforme previsão do artigo 59, da Constituição Federal. Dessa maneira, a lei é um ato jurídico que manifesta a vontade do Legislativo, buscando normalizar e regulamentar as condutas da sociedade (TRINDADE, 2016).

De acordo com Alexandre de Moraes (2019), o conceito de processo legislativo abrange tanto uma perspectiva jurídica, quanto sociológica. Juridicamente, refere-se a um conjunto de normas e procedimentos estabelecidos que regulamentam a produção de leis e atos normativos pelos órgãos competentes, em conformidade com a Constituição. Do ponto de vista sociológico, o processo legislativo consiste em um conjunto de elementos reais e contextuais que exercem influência sobre os legisladores. Esses fatores abrangem as demandas e necessidades da sociedade, os interesses dos grupos de pressão, os debates e discussões públicas, como as pressões políticas e os contextos históricos. Todos esses aspectos desempenham um papel importante na formulação e nas tomadas de decisões por parte dos legisladores.

O processo legislativo está intrinsecamente ligado aos elementos fundamentais do constitucionalismo, como o Estado de Direito, a separação dos poderes, o regime democrático representativo e a concepção da lei e do direito (FERREIRA FILHO, 2012). Nesse contexto, a produção legislativa deverá aderir aos princípios democráticos em seu conteúdo, sendo necessário uma redação com técnica legislativa precisa, de modo a evitar a criação de incertezas em relação aos direitos individuais. Ao mesmo tempo, não devem ser inflexíveis a ponto de prejudicar a interpretação por parte dos aplicadores da lei (CARVALHO, 2010).

Conforme expresso nos artigos 30 e 31, da Constituição Federal, a função legislativa municipal no Brasil se encontra concentrada nas Câmaras Municipais e a executiva na prefeitura, sendo ambos os poderes simétricos e autônomos (BRASIL, 1988). Ademais, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento por meio

da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI), n.º 102, de que as normas constitucionais relacionadas ao processo legislativo devem ser reproduzidas obrigatoriamente pelos entes federativos, sem possibilidade de afastamento (BRASIL, 2002).

Dessa forma, a Câmara de Vereadores deve seguir os princípios constitucionais que orientam o Poder Legislativo Federal, sem qualquer subordinação política e/ou administrativa, vez que todos os entes possuem autonomia, capacidade de auto-organização, autogoverno, autoadministração e autolegislação, desde que sejam compatíveis com as particularidades do governo local e adequados às práticas legislativas (CUNHA JÚNIOR, 2008). Além das normas Constitucionais do processo Legislativo, em âmbito municipal, o processo legislativo é composto por um conjunto de diretrizes regidas pela Lei Orgânica Municipal, conforme dispõe o artigo 29, da Constituição Federal e o regimento interno das Casas Legislativas (MACHADO, 2015).

Para Hely Lopes Meirelles (2021), o processo legislativo municipal é definido como a sequência organizada de atos indispensáveis para a elaboração de uma lei ou qualquer outra norma. Esse processo se desenrola por meio das seguintes etapas e atos fundamentais para a tramitação do projeto: iniciativa, discussão, votação, sanção, promulgação ou veto. O principal objetivo do processo legislativo é a regulação do procedimento obrigatório, tanto para a Câmara de Vereadores, quanto para o Executivo, durante o exercício de suas funções legislativas. Portanto, é por meio desse processo que a função legislativa se destaca como a atividade central e característica do Parlamento, cujo propósito fundamental é a criação de leis.

2.1.1 DAS FASES DO PROCESSO LEGISLATIVO

O processo legislativo no âmbito municipal deverá incorporar características essenciais das Constituições Federal e Estadual, relacionadas à organização dos poderes e a suas garantias. Assim, o processo de criação de leis municipais compreende as seguintes fases: iniciativa, deliberação, sanção, promulgação e publicação, semelhante ao processo legislativo na esfera estadual e federal (AMARAL JÚNIOR, 2015).

Para Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012), a iniciativa é a capacidade de propor uma nova lei, pessoa ou autoridade que tem a competência necessária por meio de um projeto correspondente. Do ponto de vista político, a fase de preparação do projeto é crucial, pois envolve pesquisa, avaliação de conveniência e elaboração de uma redação precisa. Essa fase também é suscetível às pressões de interesses particulares. Sendo assim, a iniciativa é fundamental para dar início ao processo de elaboração ou adoção de uma lei.

No processo legislativo municipal, as regras de iniciativa seguem por simetria os parâmetros constitucionais, em especial o disposto no artigo 61, da Carta Maior. A iniciativa para elaborar leis municipais pode partir dos Vereadores membros da Câmara Municipal, do Prefeito ou por iniciativa popular de quaisquer cidadãos, porém, determinados assuntos são de competência exclusiva de cada ator. Por exemplo, questões relacionadas aos guardas municipais, cargos públicos e organização administrativa, são privativas do Poder Executivo Municipal. Ao passo que as Câmaras Municipais têm a iniciativa exclusiva para fixar os subsídios do Prefeito, Vice-Prefeito e Secretários Municipais. Já a iniciativa popular pode envolver a apresentação de projetos de lei apoiados por eleitores, sendo também considerada importante e deve ser regulamentada pela Lei Orgânica Municipal (AMARAL JÚNIOR, 2015).

A prática do processo legislativo tem revelado que a maioria significativa das falhas que afetam os projetos de lei surgem durante a fase de iniciativa, especificamente, por meio do vício de iniciativa, que ocorre quando o projeto é proposto por alguém que não possui a competência necessária para tal. Caracteriza-se como a usurpação de competência de um ente sobre as atribuições de outros, essas questões relacionadas ao vício de iniciativa se tornam mais frequentes no processo de elaboração das leis municipais. O vício de iniciativa resulta na inconstitucionalidade formal da lei promulgada (BELTRAME, 2016).

A segunda etapa é a deliberação, que é uma etapa fundamental para a formação da lei, pois é nessa fase que o Legislativo estabelece as novas regras jurídicas (FERREIRA FILHO, 2012). Nessa fase do processo legislativo municipal, a Câmara Municipal poderá estabelecer comissões permanentes e temporárias, com funções semelhantes às previstas no art. 58, da Constituição Federal. Essas comissões têm a função de debater e aprovar a tramitação dos projetos de lei (AMARAL JÚNIOR, 2015).

Após o exame das comissões, de acordo com o regimento interno da Casa Legislativa, o projeto será discutido e votado na Câmara. A aprovação ocorrerá com o voto favorável da maioria dos membros da casa, conforme o artigo 47 da Constituição, podendo ensejar em três possibilidades após a sua tramitação regimental: aprovação, aprovação com emendas ou rejeição. Na última, o projeto é arquivado. Na primeira, segue para a sanção ou veto do Executivo. Na segunda, o projeto é revisado com as emendas. Se aceitas, o projeto vai para a sanção do Poder Executivo com as alterações. Caso sejam rejeitadas, o projeto seguirá para o mesmo destino sem as emendas (FERREIRA FILHO, 2012).

A Lei Orgânica Municipal poderá estabelecer padrões de *quórum*, maioria e demais e detalhes específicos são definidos pelo Regimento da Câmara Municipal. Por exemplo, deliberações são geralmente tomadas por maioria de votos, com presença da maioria absoluta dos membros, a menos que haja disposição constitucional em contrário (AMARAL JÚNIOR, 2015).

A fase constitutiva do processo legislativo se conclui com o envio do texto aprovado pelo Legislativo ao Poder Executivo. O ordenamento jurídico brasileiro mantém a intervenção do Executivo no processo legislativo, por meio de sua análise final. Essa avaliação pode resultar na aprovação, conhecida como “sanção”, ou na rejeição, chamada de “veto”. A sanção é o passo que transforma o projeto aprovado pelo Legislativo em lei, unindo as vontades do Poder Legislativo e do Poder Executivo, como previsto na Constituição. É por meio da sanção que o processo de criação da lei é finalizado (FERREIRA FILHO, 2012).

A sanção e o veto são regidos princípios constitucionais que orientam o seu uso. O veto parcial, por exemplo, só pode abranger a totalidade de um dispositivo, sendo ele: artigo, parágrafo, inciso ou alínea, evitando alterações pontuais que venham distorcer o sentido da proposição aprovada pelo parlamento. Além disso, a mera passagem do prazo sem qualquer manifestação do Prefeito implicará em sanção tácita, não existindo veto tácito, objetivando preservar a importância das decisões do parlamento. O veto no Brasil não é absoluto, devendo ser examinado pela Câmara Municipal, em consonância ao princípio democrático, que concede aos representantes eleitos pelo povo a última palavra na elaboração legislativa (AMARAL JÚNIOR, 2015).

É oportuno salientar que a sanção do Prefeito não convalidará vício de iniciativa, isto é, não irá superar a inconstitucionalidade formal resultante da usurpação

da competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo municipal (AMARAL JÚNIOR, 2015).

Sobre o tema, o Supremo Tribunal Federal (STF) adotou jurisprudência, por meio da ADI n.º 2867, na qual fixou o entendimento de que a usurpação da iniciativa em projetos de lei resultará em nulidade absoluta, não sendo permitido a convalidação por meio da sanção do Chefe do Poder Executivo (BRASIL, 2003). Tal entendimento se baseia na ideia de que a Constituição é superior a todas as outras normas legais, sendo qualquer ato contrário inválido. Ademais, a nulidade decorrente da usurpação de iniciativa acarretará nulidade em todo o processo legislativo, não sendo passível de convalidação posterior, mesmo que realizada por uma autoridade com competência constitucional (BELTRAME, 2016).

Posteriormente, o processo legislativo entrará em sua última fase, a promulgação. De acordo com José Levi do Amaral Júnior (2015), é a confirmação que o processo legislativo ocorreu de maneira e a confirmação da existência da lei. Nos casos em que o processo legislativo permite o veto, a promulgação ocorre simultaneamente com a sanção.

Nesse sentido, no processo legislativo municipal, a responsabilidade pela promulgação é do Prefeito, podendo passar ao Presidente da Câmara Municipal em situações de sanção tácita ou de derrubada do veto. Ainda, a publicação da lei tem o propósito de torná-la conhecida e, a partir desse momento, torna-se obrigatória. A esse respeito, a publicação é uma condição para a eficácia do ato normativo, sendo que a data de início de sua eficácia geralmente coincide com a data de sua publicação. Contudo, nos casos omissos, em que a lei não especifica sua data de eficácia, aplica-se o prazo padrão de quarenta e cinco dias após a publicação, estabelecido na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (AMARAL JÚNIOR, 2015).

2.2 LEGÍSTICA

O processo legislativo desempenha um papel de extrema relevância no contexto do Estado Democrático de Direito. Sua importância é tão significativa, que em razão de uma crescente preocupação com a qualidade das legislações elaboradas, bem como seu impacto na vida prática, no cotidiano das pessoas e em sua aplicação, surge uma “ciência da legislação”, ampliando os estudos sobre o custo benefício da colocação de uma lei no seio da sociedade (MACHADO, 2015).

Manoel Gonçalves Ferreira Filho (2012) aponta ser a Legística um dos ramos da ciência da legislação que se dedica ao conhecimento, métodos e técnicas que visam garantir a qualidade, validade e praticidade do texto e do conteúdo prescritivo nas leis, no processo de concepção e elaboração, bem como no controle dos atos normativos. Já Pires (2009) sinaliza se tratar de um campo de estudo dedicado à organização, criação, desenvolvimento e avaliação das leis de maneira sistemática e metódica, visto que ao fazer uso de fundamentos técnico-científicos, essa ciência da legislação auxilia na decisão política, na escolha adequada do momento de legislar e na definição de soluções regulatórias. A Legística abrange a tarefa de redação das leis para garantir uma compreensão clara dos comandos estabelecidos, assim como ações de controle para avaliar os impactos e a efetividade da legislação. Essa abordagem visa assegurar que as leis sejam bem planejadas, estruturadas e tenham o efeito desejado, contribuindo para aprimorar o sistema legislativo e promover uma regulação mais eficiente e eficaz.

A Legística abrange duas dimensões: a formal e a material. A dimensão formal diz respeito à compreensibilidade do ordenamento jurídico, ou seja, à capacidade dos destinatários das normas de conhecê-las (SOARES; KAITEL; PRETE, 2019). Em outras palavras, engloba a qualidade das normas em termos de clareza, coesão, coerência e publicidade. Ao passo que a dimensão material se concentra no conteúdo das normas, tendo como foco a análise do impacto gerado a partir do texto normativo.

Nesse sentido, Fabiana de Menezes Soares (2007) aponta que a Legística material direciona seu campo de estudo para examinar as justificativas que motivam o processo legislativo (construção e escolha das decisões sobre o conteúdo das novas leis), juntamente com a análise do próprio conteúdo normativo, a fim de que a legislação alcance os resultados desejados. É fundamental também definir claramente esses resultados almejados, o que fortalece a efetividade da legislação.

O referido campo de conhecimento proporciona respostas relevantes para superar obstáculos no processo legislativo, atendendo às necessidades de tramitação de propostas e possibilitando a atualização, agregação ou modificação da capacidade produtiva dos efeitos desejados em sua aplicação exclusiva. Em um sistema jurídico que abrange uma ampla gama de normas, proibições, obrigações e instituições, a Legística desempenha um papel importante na busca pelo equilíbrio entre custos e benefícios, aplicabilidade e eficiência. Essas preocupações, muitas vezes, não são contempladas nos modelos legislativos existentes, o que aumenta a possibilidade de

surgirem conflitos sociais e manifestações populares em todo o país, resultado da falta de vontade legislativa em geral (MACHADO, 2015).

A ciência da legislação serve como uma abordagem que vai além da dogmática jurídica, sendo considerada uma forma de engenharia social e arquitetura da lei. Esse é um conhecimento jurídico em constante evolução, que busca uma legislação mais eficaz, ativa e disponível para produzir efeitos. O desafio da Legística reside em conciliar o direito codificado com as demandas da sociedade, questionando a lei como o único instrumento para promover mudanças sociais e defendendo a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais (CARVALHO, 2010).

Essa ciência objetiva adaptar o processo legislativo de forma a reduzir a frequente discrepância entre os efeitos esperados (previsão do legislador) e os efeitos obtidos com a aplicação da lei. Para alcançar esse objetivo foram desenvolvidos diversos métodos que orientam a produção e avaliação da lei (Metódica Legislativa ou Legística Material), os quais concordam que, antes do impulso legislativo, é essencial: i) identificar claramente o problema a ser abordado (diagnóstico); ii) formular precisamente o objetivo a ser alcançado; e iii) considerar amplamente os meios possíveis (jurídicos ou não) para alcançar esse objetivo (RODRIGUES FILHO, 2022).

Além disso, a preocupação que surge na visão da Legística é a dificuldade de considerar apenas o processo legislativo como instrumento suficiente para garantir a efetividade na produção de leis (eficiência acrescida de eficácia). Por analogia, pode-se entender as ciências da legislação como uma abordagem substancial para a elaboração das leis, enquanto o processo legislativo representa uma perspectiva puramente formal (SOARES; KAITEL; PRETE, 2019). A Legística enfrenta o desafio de adotar metodologias e técnicas para racionalizar a produção do direito e planejar a legislação, ao mesmo tempo em que busca conter a proliferação legislativa. Ademais, busca-se simplificar e consolidar as normas, de forma a proporcionar um conhecimento mais preciso do direito vigente, garantindo que a nova legislação seja mais efetiva em sua aplicação (MACHADO, 2015).

2. 3 DA PRODUÇÃO LEGISLATIVA

As leis têm como finalidade estabelecer regras de conduta para a sociedade, sendo elaboradas pelo Estado, por meio da produção de comandos que impõem

obrigações, concedem permissões, conferem benefícios ou proíbem determinados atos e comportamentos por parte das pessoas e grupos sociais. No entanto, quando a legislação é produzida sem planejamento, critérios e qualidade normativa, ou seja, quando é formulada de maneira deficiente, só resulta em contrariedade e efeitos prejudiciais (MACHADO, 2015).

Nesse contexto, as Casas Legislativas Brasileiras apresentam um notável excesso na produção legislativa, caracterizada por uma verdadeira inflação de leis. Esse cenário é marcado pela falta de clareza na regulamentação das relações jurídicas, o que gera insegurança ao dificultar a compreensão de qual norma se aplica a uma determinada situação. Como consequência, o Poder Judiciário é constantemente chamado a intervir para esclarecer a vigência e a constitucionalidade do ordenamento jurídico (MACHADO, 2015).

A ausência de uma análise aprofundada do propósito das normas incorporadas ao sistema jurídico provoca lacunas e falta de qualificação. Essas lacunas levam à promulgação de leis que não passaram por uma avaliação abrangente de seus impactos sociais positivos, algo que deveria ser respaldado pela Legística, vez que esta possui como objetivo criar leis que sejam claras, concisas e precisas, a fim de evitar contestações judiciais que possam comprometer o processo democrático (SOARES, 2007).

A nossa cultura política é marcada pelo imediatismo de soluções aos problemas sociais que frequentemente levam a criação de normas sem uma análise completa de seus impactos. Isso se traduz na tendência de legislar, predominantemente, na ocorrência de eventos com grande comoção popular ou repercussão. Assim, nessas situações, os legisladores propõem leis como uma forma de “resolver” o problema, sem conduzir uma avaliação mais profunda e criteriosa da realidade (BERNARDES JÚNIOR, 2016).

A exemplo disso, com foco na solução para o desemprego e na necessidade de qualificação profissional, existe no município de Cascavel, Estado do Paraná, a Lei Municipal n.º 5.002, de 21 de outubro de 2008, que autoriza o Poder Executivo a criar o Programa “Empresa Escola”, com a finalidade do oferecimento de cursos profissionalizantes gratuitos, em diversas áreas para a população. Ainda, tal lei assegura que os cursos profissionalizantes que serão oferecidos, bem como o número de vagas a serem preenchidas, serão regulamentados e definidos pelo próprio do Poder Executivo Municipal, que autoriza o executivo municipal a celebrar convênio

com a iniciativa pública ou privada para executar o referido programa (CASCAVEL, 2008).

Na mesma entoada, o município de Cascavel, Estado do Paraná, também possui a Lei Municipal n.º 5.223, de 14 de maio de 2009, que autoriza o Poder Executivo a implantar o serviço denominado “Disque Trânsito”, por meio de plantão 24 horas por dia, com o objetivo de atender reivindicações da população acerca de problemas nos semáforos, placas de sinalização danificadas e sinalizações a serem revitalizadas e o atendimento de ocorrências de acidente de trânsito (CASCAVEL, 2009).

Entretanto, tais programas e serviços, previstos nas citadas Leis Cascavelenses n.º 5.002/2008 e n.º 5.223/09, até o momento não foram executados, existindo apenas no papel, ou seja, são leis que servem como mera orientação na condução do plano de governo do Executivo. Mas, em verdade, sequer seriam necessárias, porque atingem a liberdade e discricionariedade do Gestor, não inserindo qualquer penalidade por seu descumprimento. Sendo assim, ainda que hipoteticamente inserissem penalidades por seu desrespeito, tais sanções seriam inconstitucionais, por violar a independência e separação dos poderes.

Carlos Roberto de Alckmin Dutra (2014) define essas leis autorizativas, como sendo leis que criam uma impressão equivocada aos cidadãos, afetados por suas disposições, levando-os a crer que possuem direitos e deveres que na realidade não lhe são assegurados. Isso afeta de maneira indiscutível a segurança jurídica, confundindo o cidadão comum em relação aos seus direitos e obrigações. Ainda, tais leis não possuem qualquer conteúdo normativo, vez que não têm a capacidade de obrigar o Poder Executivo a executar tarefas inerentes a ele e cuja regulamentação é de sua exclusiva iniciativa e responsabilidade.

Essas leis autorizativas são usadas por membros do Poder Legislativo para autorizar que o Poder Executivo execute obras ou serviços em áreas onde não têm autoridade para legislar, visando o reconhecimento político. Dessa forma, transforma-se os legisladores em coautores de ações que não teriam competência para legislar. Tais práticas são vistas como uma distorção no sistema legal (BARROS, 2000).

De acordo com José Afonso da Silva (2017), as leis autorizativas ferem o princípio republicano da independência e harmonia entre os Poderes, pois cada poder constituído deverá desempenhar suas funções específicas sem a obrigação de consultar ou obter autorização do outro. Em outras palavras, cada poder possui

autonomia em suas atribuições, não necessitando, portanto, anuência para exercer suas funções típicas.

Nesse sentido, outra questão que frequentemente surge no processo legislativo diz respeito ao vício de iniciativa, ou seja, a usurpação de iniciativa reservada, para a apresentação de projeto de lei, o que representa um problema significativo. O sistema jurídico brasileiro consagra o princípio da supremacia da Constitucional, que implica na invalidação de qualquer lei ou ato que a contrarie seus preceitos. Assim, a validade de qualquer ato derivado da Constituição depende de sua conformidade estrita com os requisitos formais e substanciais estabelecidos na própria Constituição. Dessa maneira, qualquer lei que não esteja em conformidade com os preceitos Constitucionais será considerada absolutamente nula, ou seja, não pode ser de modo algum validada, ainda que seja sancionada, não é aceita a convalidação do ato praticado (FERREIRA FILHO, 2012).

Destaca-se, assim, que a Constituição Federal não estabelece um controle preventivo de constitucionalidade pelo poder Judiciário, acerca de conteúdo de projeto de lei em apreciação pelas casas legislativas, o que significa que não é possível frear o processo legislativo por inconstitucionalidade. Em vez disso, as comissões parlamentares são responsáveis por analisar a constitucionalidade das propostas legislativas (BELTRAME, 2015).

À vista disso, é essencial que as Casas Legislativas possuam uma estrutura organizacional que inclua comissões responsáveis por emitir pareceres sobre diversos aspectos, como constitucionalidade, legalidade, técnica legislativa e mérito da matéria. Ademais, é necessário adotar a legisprudência, que consiste em prevenir problemas futuros analisando as normas quanto à sua constitucionalidade, juridicidade, legalidade, regimentalidade e técnica legislativa, bem como avaliando sua adequação financeira e orçamentária (MACHADO, 2015).

A par disso, a Câmara dos Deputados aprovou, por meio da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, a Súmula 1: “São inconstitucionais os projetos que autorizem o Poder Executivo a tomar providência que for de sua competência exclusiva” (BRASIL, 1994a), a Súmula 2: “São inconstitucionais os projetos que declarem instituição como de utilidade pública” (BRASIL, 1994b) e a Súmula 4: “São injurídicos os projetos que instituam data comemorativa de profissão”, no sentido de barrar projetos de cunho sugestivo (BRASIL, 1994c).

A proposta autorizativa em nada acrescenta ao ordenamento jurídico, uma vez que não possui caráter obrigatório para o destinatário. Nesse sentido, simplesmente permite que o Poder Executivo realize ações que já estão sob sua competência, mas não impõe qualquer obrigação ao Poder Executivo de utilizar essa autorização, nem confere ao Poder Legislativo o direito de exigir tal uso. A lei, portanto, deve conter um comando impositivo para aquele a quem se destina, o que não ocorre nas propostas autorizativas. O eventual descumprimento da autorização concedida não acarreta qualquer sanção ao Poder Executivo, que é o destinatário final desse tipo de norma jurídica (FERNANDES, 2007)

A autorização em um projeto de lei consiste apenas em uma sugestão direcionada a outro Poder, o que não está de acordo com o conceito jurídico de lei, conforme explicado acima. Dessa maneira, esse tipo de projeto é considerado inválido do ponto de vista jurídico. Essa inviabilidade não depende do assunto abordado no projeto e não está vinculada à prerrogativa exclusiva estabelecida no art. 61, §1º, da Constituição (FERNANDES, 2007).

Cabe destacar, que é importante adotar medidas de controle no processo legislativo, que garantam a qualidade das leis, por meio da avaliação sob a perspectiva constitucional da matéria, análise nas comissões legislativas, promoção de audiências públicas para envolver os cidadãos, bem como verificação do impacto da lei no seio da sociedade. Essas etapas ajudam a assegurar que as leis sejam bem fundamentadas e benéficas para a sociedade (MACHADO, 2015).

Infelizmente, muitas vezes, observamos que as Casas Legislativas elaboram leis sem o devido cuidado, o que acaba prejudicando o processo democrático. Essas leis podem se tornar insustentáveis e frágeis, com a possibilidade de serem alteradas sem restrições no futuro. É necessário estabelecer um equilíbrio adequado entre a elaboração de leis e a análise criteriosa de seus impactos e consequências, garantindo a qualidade e a eficácia do sistema jurídico (SOARES, 2007). Desse modo, a Legística tem sido empregada para mitigar o processo de criação de leis injustas e sem critérios, tornando-se precisamente um paradigma de leis responsáveis que atendam ao interesse público e tenham amplo alcance social (MACHADO, 2015).

As leis nascem para atender as necessidades do povo, sendo imprescindível que sejam mais acessíveis (visto que são mais de quatro milhões de normas legais no Brasil), incluindo legislações locais e estaduais, que, muitas vezes, são irrelevantes para a sociedade e não trazem qualquer benefício significativo. A participação popular

é essencial para garantir que as leis atendam às necessidades reais (MACHADO, 2015).

A exemplo disso, existem leis que não trazem benefícios, não criam direitos, nem ao menos estabeleçam padrões de conduta, como no município de Cascavel, que possui em seu ordenamento jurídico, a Lei n.º 7.116, de 12 de maio de 2020, que objetiva instituir o dia municipal do “condutor da tocha olímpica” no calendário de eventos do município, celebrado sempre no dia 29 do mês de junho de cada ano (CASCATEL, 2020).

Nesse sentido, Carlos Roberto de Alckmin Dutra (2014) define que a qualidade de uma lei não se limita apenas à sua redação técnica. Ou seja, não basta que a lei seja bem escrita e logicamente coerente. Em uma democracia uma lei de qualidade é aquela construída por meio de discussões e debates, atingindo aos objetivos estabelecidos durante o processo legislativo em sua elaboração e que se encaixa de forma adequada ao sistema legal em vigor e na realidade para a qual foi criada. Assim, a qualidade de uma lei não é avaliada apenas por especialistas em linguagem, lógica ou por aqueles que buscam uma visão idealizada do que a lei deveria ser, mas sim por todos aqueles que se preocupam com o seu propósito e como ela afeta toda a sociedade.

Desse modo, a lei deverá ser criada visando a regulação de assuntos de interesse coletivo e a promoção da justiça nas relações entre membros de uma comunidade. Isso implica a elaboração de leis duradouras e em menor número, estabelecidas por meio de debates profundos, independentemente do tempo necessário para isso. Pois, a lei deverá incorporar o conceito de justiça, vez que sua função principal é a aplicação da justiça nas interações humanas, considerando suas particularidades em cada estado, que surgem devido à diversidade dos fatores que influenciam cada sociedade (FERREIRA FILHO, 2012). Nesse contexto, é fundamental a realização de análise prévia do impacto da produção legislativa, visando ajustar adequadamente a potencial legislação, de modo a facilitar a coordenação eficaz dos incentivos que serão oferecidos à sociedade e a alcançar os objetivos que promovam o aumento do bem-estar social (MENEGUIN, 2017).

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, foi possível realizar uma análise abrangente da produção legislativa no âmbito municipal, bem como examinar a eficácia das normas produzidas e a técnica utilizada. Essa análise conduz ao entendimento de que o processo legislativo desempenha um papel fundamental no Estado Democrático de Direito, responsável pela criação das leis que acabam por regular a conduta de toda uma sociedade. Também, que se trata de um processo complexo, envolvendo diversas etapas e atores, desde a elaboração das propostas legislativas, até a sua promulgação e publicação.

Destaca-se, a relevância de se observar princípios constitucionais e garantir uma redação clara e precisa das leis, de modo a evitar incertezas e conflitos posteriores em sua interpretação e aplicação. Por tal razão, sobressai a importância de seguir as previsões da Legística (a ciência da legislação), para se buscar leis com plena qualidade, objetivando promover a eficiência do sistema legislativo.

A ciência de legislação serve para abordar tanto a dimensão formal das normas, garantindo a compreensibilidade do ordenamento jurídico, quanto a dimensão material, preocupando-se com o impacto das leis na sociedade. Logo, serve para conciliar que o direito codificado esteja alinhado com demandas da sociedade, promovendo uma legislação eficaz e acessível.

Contudo, observa-se que o processo legislativo em muitos casos é marcado por excessos na produção legislativa, resultando em uma inflação de leis e na falta de clareza na regulamentação das normas jurídicas, notadamente por meio de Leis autorizativas, que criam expectativas equivocadas nos cidadãos, bem como o vício de iniciativa sendo um exemplo dos problemas que afetam a qualidade das leis. Sendo assim, é necessário o controle e avaliação do processo legislativo, a fim de garantir que as leis sejam benéficas para a sociedade, evitando a produção de normas inefetivas como aquelas que apresentam lacunas ou falta de qualificação.

A criação de leis autorizativas, sugestivas e as que instituem datas comemorativas, são, em regra, uma forma de usurpar competências do Chefe do Executivo, negando vigência ao artigo 61, §1º, da Constituição Federal. Na esteira desse pensar, não podem ser admitidas, seja pelo vício de inconstitucionalidade, seja por não atenderem a juridicidade mínima esperada em uma legislação, já que independente da origem da lei (se derivada do legislativo ou do executivo), sequer seria necessária à sua existência, por ser uma mera faculdade. Pontua-se, portanto, que os órgãos internos do Poder Legislativo devem fazer valer a sua autonomia, por

meio de suas comissões temáticas, para impedir o andamento de projetos assim, barrando-os já nas deliberações iniciais.

Nesse sentido, o processo legislativo é uma parte fundamental da democracia e do Estado de Direito, mas sua qualidade e eficácia dependem da atenção aos princípios democráticos, da aplicação da Legística e do controle no processo de criação das leis. Dessa maneira, podemos garantir que as leis atendam aos interesses públicos e contribuam para o bem-estar social, visto que devem atender e servir, de forma central, às demandas sociais, rejeitando a produção de normas inefetivas como aquelas que apresentam lacunas ou falta de qualificação. Destarte, a qualidade das leis deve ser medida não apenas por critérios técnicos, mas também por sua capacidade de atender às necessidades da população, promovendo o acesso à justiça.

Salienta-se, que o legislador, em especial o municipal, precisa discutir projetos dentro de suas competências constitucionais, com vias a ampliar o debate político, objetivando amenizar as inúmeras carências das políticas públicas brasileiras. O Poder Legislativo deve entender que não pode figurar como mero orientador do Executivo, pelo contrário, cada ente deve tomar as rédeas de suas atribuições, sem a interferência indevida. Até porque a ampla discussão, votação e vigência de leis inócuas, a exemplo das leis sugestivas, acaba por esvaziar a própria normatividade do sistema que fica abarrotado de textos sem serventia, quando poderiam se estar inserindo no ordenamento jurídico regramentos que, de fato, são legais, constitucionais e eficazes.

Assim, torna-se imprescindível o estudo e a aplicação da Legística, pois esta acaba por estabelecer uma conexão clara entre a escolha e a realização dos objetivos pretendidos na elaboração de determinada norma, além de identificar os meios mais adequados para alcançá-los de maneira mais eficiente. Seguindo este trilhar será possível construir um sistema jurídico com normas eficazes, que atenda aos interesses públicos de toda a sociedade, provendo o acesso à justiça, com um amplo alcance social, a fim de atender plenamente os ditames do art. 30, inciso I, da Constituição Federal de 1988.

REFERÊNCIAS

AMARAL JÚNIOR, José Levi Mello do. Processo Legislativo Municipal. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, nº 2, 2015 p. 28-40.

BARROS, S. R. Leis Autorizativas. **Revista do Instituto de Pesquisas e Estudos**, São Paulo, v. 29, p. 259-267, 2000.

BELTRAME, Rúsvel. Temas polêmicos sobre processo legislativo. MENDES, Gilmar Ferreira ... et al (Org.). **Gestão pública e direito municipal: tendências e desafios**. São Paulo: Saraiva, 2016. p. 359-361.

BERNARDES JÚNIOR, J. A. et al (Org.). **Temas de direito parlamentar**. 1. ed. Belo Horizonte: Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, Escola do Legislativo, 2016.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, **Súmula nº 1**. 01 dez. 1994 a. Disponível em:<
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/normas-internas/s1.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, **Súmula nº 2**. 01 dez. 1994 b. Disponível em:<
<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/normas-internas/s2>>. Acesso em: 06 out. 2023.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, **Súmula nº 4**. 01 dez. 1994 c. Disponível em:<<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/ccjc/normas-internas/s4.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 102**. Requerente: Governo do Estado de Rondônia. Requerido: Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia. Relator: Ministro Maurício Corrêa. Julgado em 08 ago. 2002. Publicado em 29 de nov. 2002. Disponível em:<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=266197>>. Acesso em: 15 mai. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **ADI (Ação Direta de Inconstitucionalidade) nº 2867**. Requerente: Governador do Estado Espírito Santo. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgada em 03 de dezembro de 2002. Publicada em 09 de fev. 2007. Disponível em<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=404096>>. Acesso em: 15 set. 2023.

CARVALHO, Kildare Gonçalves. **Técnica legislativa**. 5. ed., Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

CASCAVEL. **Lei nº 5.223, de 14 de maio de 2009.** Autoriza a implantação do serviço de "Disque-Trânsito" de plantão permanente. Cascavel: Câmara Municipal, [2009]. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2009/523/5223/lei-ordinaria-n-5223-2009-autoriza-a-implantacao-do-servico-de-disque-transito-de-plantao-permanente?q=5.223>>. Acesso em: 5 out. 2023.

CASCAVEL. **Lei nº 7.116, de 12 de maio de 2020.** Institui o "Dia do condutor da Tocha Olímpica" no município de cascavel e dá outras providências.: Câmara Municipal, [2020]. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2020/712/7116/lei-ordinaria-n-7116-2020-institui-o-dia-do-condutor-da-tocha-olimpica-no-municipio-de-cascavel-e-da-outras-providencias?q=7116>>. Acesso em: 5 out. 2023.

CASCAVEL. **Lei nº 5.002, de 21 de outubro de 2008.** Autoriza o Poder Executivo Municipal a criar o programa empresa escola no município de cascavel e dá outras providências. Cascavel: Câmara Municipal, [2008]. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/a/pr/c/cascavel/lei-ordinaria/2008/500/5002/leiordinaria-n-5002-2008-autoriza-o-poder-executivo-municipal-a-criar-o-programa-empresa-escola-no-municipio-de-cascavel-e-da-outras-providencias>>. Acesso em: 5 out. 2023.

CUNHA JÚNIOR. Dirley. **Curso de Direito Constitucional.** 2. ed. Bahia: Juspodivm, 2008.

DUTRA, Carlos Roberto de Alckmin. **A exigência constitucional de qualidade formal da lei e seus reflexos no processo legislativo e no controle de constitucionalidade.** 2014. 277 f. Tese (Doutorado) - Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2014.

FERNANDES, Márcio Silva. **Inconstitucionalidade de Projetos de Lei Autorizativos.** Câmara dos Deputados. Consultoria Legislativa. Estudo, novembro, 2007. Disponível em: < <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/1375>>. Acesso em: 3 set. 2023.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Do processo legislativo.** 7. ed. São Paulo, Ed. Saraiva, 2012.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito municipal brasileiro/** Hely Lopes Meirelles. -19. ed. / atualizada por Giovani da Silva Corralo. - São Paulo: Malheiros, 2021.

MENEGUIN, Fernando B.; SILVA, Rafael Silveira e. (Org.) **Avaliação de impacto legislativo: cenários e perspectivas para sua aplicação.** Brasília: Senado Federal, MACHADO, Luís Fernando P. **Noções Elementares da Legística.** 1ª ed. Brasília, Distrito Federal, 2015.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 35. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

PIRES, Maria Coeli Simões. Diálogos e conflitos no processo de elaboração das leis. In: **Congresso Internacional de Legística: Qualidade da Lei e Desenvolvimento,** 2007, Belo Horizonte. Legística: qualidade da lei e desenvolvimento. Belo Horizonte:

Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 119-156. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/392>> Acesso em: 15 mai. 2023.

ROCHA NETO, Luiz Henrique da. **Processo legislativo**: um teatro legal. 1. ed. - Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2013.

RODRIGUES FILHO, J. R.; DELDUQUE, M. C.; CAMPOS ALVES, S. M. A Legística como estratégia para a melhoria normativa: uma revisão de escopo. **Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário**, [S. l.], v. 11, n. 4, p. 126–141, 2022. Disponível em: <<https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/982>> Acesso em: 16 maio. 2023.

SILVA, José Afonso da. **Processo Constitucional de Formação das Leis**, 3 ed. - São Paulo: Malheiros, 2017, p. 331 e p. 333.

SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro de otimização de uma melhor legislação. Belo Horizonte: **Cadernos da Escola do Legislativo**, v. 9, nº 14, p. 7-34, jan/dez. 2007.

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

TRINDADE, João. **Processo Legislativo Constitucional**. 2. ed. - Salvador: Editora Juspodivm, 2016.