

O FENÔMENO DA PROLIFERAÇÃO LEGISLATIVA: COMO CUIDAR E LEGISLAR COM QUALIDADE NO SÉCULO XXI?

THE PHENOMENON OF LEGISLATIVE PROLIFERATION: HOW TO CARE AND LEGISLATE WITH QUALITY IN THE 21ST CENTURY?

Linara Oeiras Assunção¹

Resumo: Este trabalho é fruto da comunicação verbal intitulada “Legislação e Desenvolvimento: os desafios de legislar no século XXI”, proferida no Seminário Nacional “Direito, Justiça e Sociedade: Perspectivas da Pesquisa no Brasil”, em Macapá-AP, no dia 08 de junho de 2017. De fato, dentre os desafios apresentados durante a comunicação, argumenta acerca do fenômeno da proliferação legislativa. Assim, considerando o cenário brasileiro, parte do seguinte questionamento: quais medidas podem ser sugeridas para conter as consequências desse fenômeno e garantir a qualidade das leis e a segurança jurídica? Para responder esta questão, o trabalho adota uma abordagem qualitativa pautada em revisão bibliográfica estrangeira e nacional, imbuindo-se das visões teóricas de autores como Caupers, Mader, Silva, Courtney e Soares. Como contributo, almeja esclarecer que um labor de racionalização, consolidação e clarificação do sistema normativo é tarefa essencial para a melhor compreensão das leis que regem a vida do cidadão brasileiro.

Palavras-chave: Proliferação Legislativa; Legisprudência; Legística; Simplificação; Consolidação.

Abstract: *This article is a result of a verbal communication entitled "Legislation and Development: the challenges of legislate in the 21st century", what happened in National Seminar "Law, Justice and Society: Prospects for Research in Brazil", in Macapá-AP, on June 8 of 2017. In fact, among the challenges presented during the communication, the article argues about the phenomenon of legislative proliferation. Thus, considering the Brazilian context, Analyzes the following question: what measures can be suggested to*

¹ Professora Adjunta no Curso de Direito da Universidade Federal do Amapá. Doutora em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais. Mestre em Direito Ambiental e Políticas Públicas pela Universidade Federal do Amapá. Coordenadora do Projeto de Pesquisa “Caleidoscópio Tucuju do Direito: as leis e a garantia dos direitos fundamentais no século XXI”.

contain the consequences of legislative proliferation and ensure the quality of laws and the legal security? In order to answer this question, the work adopts a qualitative approach based on foreign and national bibliographic review, imbued with the theoretical views of authors such as Caupers, Mader, Silva, Courtney and Soares. As a contribution, it aims to clarify that a work of rationalization, consolidation and clarification of the normative system is an essential task for a better understanding of the laws that govern the life of the Brazilian citizen.

Keywords: *Legislative Proliferation; Legisprudence; Legistic; Simplification; Consolidation.*

1. Introdução

“Tal como o positivismo empírico perdeu de vista a norma, assim também o positivismo lógico-normativo perdeu de vista a vida real. A questão acerca da relação entre forma e matéria, entre o como e o quê persiste como um dos problemas mais prementes da filosofia do direito”.

Artur Kaufmann

A proliferação legislativa surge, modernamente, da conjugação de uma multiplicidade de fatores: o dilatamento do conteúdo próprio das leis, a sobreposição de atos normativos de objeto análogo desacompanhada de dispositivos revogatórios expressos, o aumento dos atores legislativos, o aumento das fontes normativas e a adoção de legislações simbólicas (SILVA, 1993).

O Brasil não é o único país a padecer desse mal e as consequências imediatas são a obscuridade, a incerteza e a incoerência do direito pátrio, prejudicando o funcionamento do Estado e gerando custos desnecessários para o Estado, as empresas e os cidadãos.

A proliferação das leis, a rapidez com que são alteradas, a sua fragmentação e estratificação, as ambiguidades de linguagem, a pluralidade das fontes, etc., dificultam a percepção das normas em vigor, comprometendo simultaneamente o princípio da certeza do direito, para não falar da informação e participação dos cidadãos (D'ANTONIO, 1993).

Nesse contexto, Mader (1991, p. 39) destaca que “a produção das normas nunca foi uma preocupação central da ciência jurídica e, conseqüentemente, teve apenas um papel marginal na formação dos juristas.

O presente trabalho, problematiza acerca de quais medidas podem ser sugeridas para conter as consequências do fenômeno da proliferação legislativa, no Brasil, e garantir

a qualidade das leis e a segurança jurídica. Mas, sobretudo, denuncia a necessidade de mudança de foco da ciência jurídica para o momento de produção da norma, ou seja, o momento de criação do direito.

Soares e Santos (2010) ponderam que, na concepção tradicional da ciência jurídica, a questão relativa à produção das leis foi deixada de lado em prol da interpretação e aplicação das normas. Isso porque durante muito tempo imperou uma concepção estática de vida política, em que a lei tinha um caráter imutável. Na verdade, o que ocorreu foi a separação entre direito e política, porque os legisladores, ou melhor, os representantes do povo, estariam legitimados a agir pelo simples fato de serem soberanamente escolhidos pelos cidadãos.

O processo legislativo foi criado para ser o meio suficiente e adequado para veicular a vontade popular por meio da representação parlamentar e, assim, cristalizar a vontade popular no veículo da lei. Ocorre que, não raro, este não tem sido o efeito observado, cada vez menos os cidadãos identificam-se com o conteúdo legal, quando não se alienam totalmente. “O sentido das leis escapa à compreensão do cidadão médio e causa celeuma até entre os especialistas” (PRETE, 2016, p. 234).

No século XXI, é primordial para o Estado e para os cidadãos pensar sobre a legislação, pois ela é uma das formas mais importantes de expressão da vontade estatal, especialmente quando se compreende que ela não só cria obrigações e direitos, como estabelece diretivas para a atuação do governo dentro dos limites estabelecidos no texto constitucional (SOARES; SANTOS, 2010).

Em sua perspectiva teórico-metodológica, este trabalho adota uma abordagem qualitativa pautada em revisão bibliográfica estrangeira e nacional, seguindo teóricos como Caupers, Mader, Silva, Courtney e Soares. Ademais, orienta-se pelo paradigma da Constituição Federal de 1988 e fundamenta-se na jurisprudência e na legística, saberes que buscam a compreensão racional e técnica do fazer normativo para o aprimoramento da qualidade da lei, tanto quanto ao seu conteúdo, quanto à sua forma (SOARES, 2007).

Os argumentos a seguir suscitados concentram-se na compreensão do fenômeno da proliferação legislativa, em hipóteses de superação para os problemas oriundos desse fenômeno e na busca por uma elaboração legislativa de qualidade.

2. Compreendendo o fenômeno da proliferação legislativa

Na tentativa de compreender o fenômeno da proliferação legislativa e da opção

pela edição de atos normativos, Courtney (2003) avalia que o endurecimento da disciplina financeira nos últimos anos em quase todos os países industrializados foi uma das razões para o aumento da atividade normativa. Como os governos são incapazes de aumentar a despesa pública para atingir os seus objetivos sociais, acabam por sofrer uma pressão maior no sentido de recorrer à regulação da atividade privada para atingir os efeitos pretendidos.

O autor explica que essa tendência crescente baseia-se em algumas razões:

- A par de uma maior prosperidade, surge a necessidade compreensível de mais atos normativos que ofereçam uma maior proteção contra riscos involuntários²;
- Os progressos científicos e técnicos trouxeram enormes vantagens, mas também criaram novos riscos e, conseqüentemente, a necessidade de um maior número de atos normativos.

Em contraposição à necessidade crescente de mais atos normativos, existe um consenso quase que generalizado sobre o seguinte: embora individualmente um ato normativo possa ser justificável, existe o perigo dos seus efeitos cumulativos reprimirem a liberdade de iniciativa, tanto no nível das empresas como dos cidadãos. O efeito resultante destas duas forças antagônicas – maior procura de atos normativos e o reconhecimento dos custos normativos acumulados – traduziu-se na valorização da qualidade da ação normativa (COURTNEY, 2003).

Pois bem, a questão apresenta ao menos duas linhas de enfrentamento: em primeiro lugar, convém garantir a boa relação custo-benefício dos novos atos normativos, ou seja, estes devem oferecer os melhores benefícios sociais ao menor custo para as empresas, os consumidores e os governos; em segundo lugar, deve ser criado um procedimento destinado à eliminação de leis e regulamentos que se tenham tornado obsoletos, redundantes ou desnecessários (COURTNEY, 2003).

O fato é que em decorrência da proliferação legislativa a liberdade dos indivíduos espreme-se em espaços cada vez menores (PRETE, 2016). A baixa qualidade da legislação repercute no Produto Interno Bruto (PIB), como mostram estudos europeus (Relatório Mandelkern³), e existem outras conseqüências igualmente danosas e graves: o

² O autor exemplifica com o número de mortos na estrada e os acidentes industriais que eram aceitáveis há uma geração e não são tolerados atualmente, exigindo uma legislação mais rigorosa em matéria de segurança automóvel e de práticas laborais (COURTNEY, 2003, p.107).

³ O Relatório Mandelkern é resultado das atividades do Grupo de Alto Nível para a Melhoria da Qualidade da Legislação do Conselho Europeu. O grupo foi criado em 2000, durante uma reunião extraordinária do Conselho Europeu, em Lisboa, no bojo de um conjunto de ações visando um novo objetivo estratégico para a União Europeia, tendo em vista reforçar o emprego, a reforma econômica e a coesão social no âmbito de

ativismo judicial intenso, a falta de confiança na eficácia das leis (fuga de investimentos), a descrença nas instituições e o sentimento de injustiça (SOARES, 2007).

Ademais, hoje, é preciso pensar no futuro da lei em um mundo global. Gonçalves (2009) já alertava que a emergência de múltiplos foros de direito desconecta, na realidade, o direito em relação ao Estado. No século XXI, a soberania estatal e a democracia formal perdem, cada vez mais, peso como fundamentos únicos da legitimidade da norma legal. Consolidam-se duas perspectivas relativamente inovadoras na abordagem às formas de regulação: a admissibilidade de fontes de normatividade jurídica extra-estatais e a aceitação de processos de construção da autoridade mais dificilmente sustentáveis por dicotomias como governantes e governados, administração e administrados, público e privado (SOARES; ASSUNÇÃO, 2015).

Na convivência entre diferentes espaços e agentes de regulação, um desafio importante passa naturalmente a ser o da inter-normatividade. A coexistência de diversas instâncias de regulação implica o reconhecimento mútuo entre ordens normativas baseado na partilha de objetivos e orientações comuns e na aceitação de metodologias diferentes para os alcançar. A lei precisa aceitar a legitimidade das normas de origem não-governamental e dialogar com elas (SOARES; ASSUNÇÃO, 2015).

Nessa seara, Hespanha (2009) reconhece que há agora mais normas, para além das normas constitucionais, classicamente entendidas, a serem ponderadas pelo legislador. Sendo certo que, não existindo nenhuma lista fechada dessas normas – ou sequer da sua tipologia – este fato implica um trabalho de identificação que não é fácil. O legislador tem que começar por determinar, de forma empírica e realista, o quadro das fontes do direito com que a lei vai conviver, bem como as hierarquias existentes no seio desse quadro.

O autor, igualmente, destaca a relevância da descoberta do pluralismo pelos juristas e aponta para duas consequências. Por um lado, ao diálogo eleitoral e parlamentar substitui-se, de acordo com uma sugestão teórica que vem de Habermas, um diálogo alargado a todo o espaço público, obedecendo a regras de validade – universalidade, inclusão, igualdade dos participantes, regulação, processualização, transparência e boa-fé. Outra consequência da descoberta do pluralismo, inspirada em Luhmann, é a ideia central de que a necessidade de reduzir a complexidade da vida gera sistemas que filtram

uma economia baseada no conhecimento. Nesse contexto, com o intuito de se tornar a economia europeia a mais competitiva e mais dinâmica do mundo, reconheceu-se que, para tanto, era necessária a melhoria do ambiente legislativo europeu (GRUPO MANDELKERN, 2000).

e organizam em formas previsíveis a multiplicidade dos eventos sociais. O direito é um deles, coisa que os juristas há muito intuíram quando se referiam aos valores da previsibilidade e de segurança, como elementos centrais da eficiência do direito. Sai aqui praticamente de cena, na avaliação da qualidade do direito e portanto da lei, a sua legitimidade, em termos republicanos; para o seu lugar entra algo que parece constituir uma outra forma de formular o princípio democrático: a previsibilidade, a capacidade de gerar consensos, o potencial estabilizador (HESPANHA, 2009).

Em suma, o desafio deste século é a qualidade da lei e uma maior adequação às necessidades econômicas, sociais e culturais dos países. Isso porque, a lei continua tendo uma função importante na dinâmica jurídica, mas não exatamente aquela atribuída pela teoria do direito no século XIX⁴ e parte do século XX. Essa mudança de perspectiva remete ao direito, à lei, como uma das estruturas fundantes da sociedade contemporânea, a ser necessariamente observada no contexto da formação econômica, cultural e política das nações, em torno dos objetivos comuns de desenvolvimento (NUSDEO, 2010).

Para uma demonstração quantitativa do fenômeno da proliferação legislativa, que almejamos enfrentar, vale a pena lembrar que em 2007 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) publicou o “Relatório sobre a reforma regulatória: Brasil – fortalecendo a governança para o crescimento”. Um trecho do relatório evidencia parte dos problemas enfrentados pelo país no tocante à legislação. Vejamos:

Com um importante número de instrumentos legais produzidos anualmente, hoje o Brasil tem mais de 3,5 milhões de normas nos níveis federal, estadual e municipal, as quais foram emitidas após a promulgação da Constituição Federal em 1988. Mais de 68% do estoque de atos normativos federais foram anulados com a Constituição, mas os demais instrumentos legais ainda são motivo de confusão, pois existem textos obsoletos, parcialmente desatualizados ou sobrepostos a outras normas legais. Isso levou à incerteza legal e conflito, criando custos desnecessários para empresas e cidadãos. Desde 1998, a Lei Complementar n.95 está em vigor, e determina que as secretarias especiais e os ministérios, bem como as entidades da administração indireta, adotem medidas para fazer a seleção e a consolidação dos decretos e de outros instrumentos legais em suas áreas de responsabilidade. Entretanto, poucas propostas para a consolidação legal têm sido feitas desde então (OCDE, 2007, p. 32).

A Tabela 1 a seguir encarrega-se de ratificar as informações.

⁴⁴ O século XIX foi o responsável pela construção da compreensão do direito como lei em sentido estrito, ou seja, como mandamento emanado do Poder Legislativo a partir de procedimentos pré-ordenados (REPOLÊS, 2012).

Tabela 1 - Regulamentações legais no Brasil adotadas após a Constituição de 1988

Normas Federais	Normas de normas federais gerais	
Constituição Federal		1
Emendas Constitucionais de revisões		6
Emendas Constitucionais		52
Leis delegadas		2
Leis complementares		63
Leis ordinárias		3.701
Medidas provisórias originais		940
Medidas provisórias reeditadas		5.491
Decretos federais		8.947
Normas complementares		122.568
Total		141.771
Normas Estaduais	Números de normas estaduais gerais	Média por estado
Leis ordinárias complementares	206.202	-
Decretos	296.124	-
Normas complementares	388.786	-
Total	891.112	33.004
Normas Municipais	Número de normas municipais gerais	Média por município
Leis ordinárias complementares	418.088	-
Decretos	467.464	-
Normas complementares	1.592.368	-
Total	2.477.920	446

Fonte: OCDE (2007, p. 33).

Atualizando esses dados, segundo o estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário, cuja abrangência alcança o mês de outubro de 2015, tem-se a realidade do número de 5.241.914 normas promulgadas, ascendendo e muito o quantitativo referente à 2007 (AMARAL *et al.*, 2015, p. 1). Diante dessa expressividade, fica demonstrado o porquê do anseio por uma virada de perspectiva da quantidade para a qualidade.

O processo legislativo brasileiro, tal como delineado na Constituição Federal de 1988 (CF/88), é bastante complexo. “Existem no Brasil cerca de 5 mil entes legiferantes em três ordens normativas distintas (União, estados e municípios), muitas vezes com competências concorrentes” (SOARES, 2009, p. 57). E a administração pública também legisla para dar condições e aplicabilidade à lei.

A Figura 1 simboliza bem a complexidade do sistema normativo brasileiro.

Figura 1 - Sistema Normativo Brasileiro



Fonte: Soares e Assunção (2015, p. 113).

É dentro dessa complexidade que os vários agentes atuam e a plêiade de instrumentos legais nesses círculos vão entrando em colisão, desvelando textos obsoletos, parcialmente desatualizados, sobrepostos a outras normas legais, conduzindo à incerteza legal e ao conflito, criando custos desnecessários para o Estado, as empresas e os cidadãos (ASSUNÇÃO; SOARES, 2015).

A pesquisa “*Doing Business 2016*”, realizada pelo *World Bank Group*, revelou em relação ao ambiente de negócios e marco regulatório – que o Brasil ocupa a desconfortável 116ª posição entre 189 economias, apresentando uma queda de cinco posições em relação ao ano de 2015 (111ª posição). O ambiente no país não é favorável aos negócios, infelizmente.

Devemos entender que o Direito, fixado dentro dos limites do texto constitucional, é o instrumento por meio do qual o Estado, por meio de seus agentes, manifesta suas decisões e executa suas ações em prol da estabilidade e progresso da organização político-social. Nesse sentido, a atuação do Estado, por estar ancorada no referido princípio da legalidade, depende invariavelmente das escolhas legislativas e regulatórias, que podem ter variadas razões de ser (SOARES; SANTOS, 2010).

Em um país como o Brasil, que possui um número expressivo de leis e normas, que tem o ofício de legislar como rotina nos três Poderes, Executivo, Legislativo e Judiciário, as razões que impulsionam a criação do Direito, a criação da lei, precisam ser investigadas. Caupers (2009) tratou dessas razões e suas consequências.

Para ele, razões jurídicas, razões políticas, razões substanciais e/ou razões oportunistas são as que levam o cidadão comum a preocupar-se e perguntar: por que razão se fez, ou se pretende fazer, uma lei; por que razão se fez a lei agora e não em momento anterior ou por que razão não se deixou a iniciativa legislativa para mais tarde ou, ainda, por que se legislou em um certo sentido e não em outro (CAUPERS, 2009).

Buscando entender um pouco melhor essas razões, afirma que as razões jurídicas são ditadas pela coerência lógica inerente ao ordenamento jurídico, por exemplo, razões de natureza constitucional, patentes quando a lei visa concretizar imperativos ditados pela lei fundamental. As razões políticas são ditadas pela intenção de cumprir um dever político, constante do programa do governo ou do programa eleitoral, da força política maioritariamente sufragada pelo eleitorado. As razões substanciais, por outro lado, são ditadas para tentar resolver uma determinada questão de natureza social, econômica, organizativa, dando resposta pronta e adequada a problemas⁵ graves e ocorrências imprevisíveis. Por último, as razões oportunistas que são conjunturais, senão mesmo acidentais, que visam satisfazer *opinion makers* (CAUPERS, 2009).

Se as motivações para a adoção da lei não forem jurídicas, mas de índole política, o governo – e o parlamento – disporão de maior liberdade, já que a decisão legislativa é relativamente livre. As motivações substanciais deixarão grande liberdade aos órgãos com competência legislativa. Já as motivações oportunistas que se encontram totalmente à disposição do legislador poderão transformar a lei essencialmente em um instrumento político, conferindo-lhe um papel simbólico (CAUPERS, 2009).

Aliados a essas razões impende que toda e qualquer lei visa perseguir objetivos. O legislador quer sempre atingir um resultado, qualquer que seja este. Naturalmente que os objetivos carecem de relevo autônomo quando as razões da lei se revestem de natureza essencialmente jurídica. Nesse caso, pode mesmo dizer-se que o propósito da lei é indissociável das suas razões (CAUPERS, 2009).

Todavia, as coisas não são tão lineares quando as razões da lei são de natureza substancial ou oportunística. No primeiro tipo de situações, os efeitos que se pretendem obter com a lei são equacionados pelo legislador à luz das suas convicções – políticas e ideológicas. Uma medida legislativa do tipo da segunda seria objeto de críticas quanto à sua oportunidade e conveniência. Nesse caso, as razões da lei, ligadas ao seu valor

⁵ Um problema, no sentido de circunstância que suscita uma intervenção legislativa, resulta de uma espécie de desfasamento entre a realidade, tal como é percebida pelos decisores legislativos, e a perspectiva destes sobre aquilo que deveria ser a realidade (CAUPERS, 2009).

simbólico, levariam à minimização da ponderação prospectiva da sua real eficácia (CAUPERS, 2009).

A minimização dos objetivos da lei, esmagados pelo peso das suas respectivas razões, predomina quando estas razões são de índole oportunística. Aqui, a lei resvala para uma espécie de eficácia virtual, provavelmente mais relevante no campo da psicologia social (CAUPERS, 2009).

Seja como for, é incontestável que a nova lei é sempre anunciada em articulação com os propósitos do legislador. Este não ignora que em sociedades muito mediatizadas é imprescindível apresentar a inovação legislativa com uma justificação apropriada. E, por isso, é tendencialmente possível apreciar a lei à luz da sua capacidade para atingir os objetivos assumidos e anunciados (CAUPERS, 2009).

Em meio a razões e objetivos legislativos, recordamos Teubner (1989) e seu trilema regulatório: proliferação de legislação casuística e especial, materialização do direito e regulação estatal dos mais variados setores da vida social, arquitetado a partir da lei como instrumento de controle do estado de bem-estar social e de seu intervencionismo⁶.

O autor acredita o crescimento do ordenamento jurídico é limitado pelas evidências de certas inadequações que passam a ser observadas facilmente. Ora, a inefetividade evidencia que a lei ultrapassou sua possibilidade de alcance, já que as estruturas próprias da realidade, do contexto, ou impedem que a lei as acesse, ou, acessando-as, conduzem ao estrangulamento pela própria imposição legal (TEUBNER, 1989).

Ou seja, não basta combater a proliferação legislativa e legislar pouco. É preciso pensar a lei (DELLEY, 2004).

3. Como superar a proliferação legislativa?

Como dito anteriormente, deve ficar claro que para superar a proliferação legislativa não é o bastante reduzir o número de leis, isso não expressa e nem expressará

⁶ Estamos falando do desacordo entre as tarefas e as responsabilidades do Estado-Providência e a racionalidade dos instrumentos jurídicos herdados do Estado Liberal, e que esses, corolários das teorias contratualistas, podem levar ao paradoxo do Estado-Providência, no qual ou os direitos fundamentais ficam desprotegidos pela inefetividade de um ordenamento denso, pesado, paquidérmico, inacessível ao cidadão comum; ou pelo movimento de expansão que conduz uma excessiva sobrecarga inclusive sobre eventuais titulares de direitos (PRETE, 2016, p. 236-237).

o fenômeno corretamente (amplitude e profundidade). Segundo Teubner (1989), tal feito reproduzirá um movimento circular, retornando a abordagem à lei posta novamente. Logo, é preciso que se deslize o enfoque da quantidade de normas para a aferição de sua qualidade.

Não podemos perder de vista que a proliferação legislativa desponta a inefetividade e que, por outro lado, “leis efetivas e inclusivas, garantidas por instituições funcionais, trazem uma miríade de benefícios econômicos que, de tão fundamentais, podem se tornar “invisíveis” para aqueles que sempre viveram sob sua proteção” (PRETE, 2016, p. 188).

Assim, o desafio é dar a elas uma forma orgânica, na qual cada operador do sistema deixe de trabalhar apenas com suas normas e passe a enxergá-las no todo, dentro do sistema e dos subsistemas. Sim, com o processo de inefetividade das leis crescem as demandas por uma governança integrada (PRETE, 2016).

Cada vez mais, os países estão cientes do fato de que uma boa legislação é elemento essencial para uma boa governança, de que um arcabouço institucional estável e regras legais que respondam adequadamente às necessidades socioeconômicas e às expectativas da população são as melhores garantias para segurança, justiça social, desenvolvimento econômico e bem-estar.

No caso brasileiro, a Emenda Constitucional nº 19/1998 adicionou ao rol de princípios da Administração Pública a eficiência. É conhecido o ideal de reformular o modo de atuação do Estado em busca da concreção dos objetivos fundamentais da República (artigo 3º da CF/88), sendo a constitucionalização do princípio da eficiência uma interessante forma de anunciar o comprometimento da Administração em concretizar tais objetivos.

Contudo, também são conhecidas as falhas da Administração e suas graves deficiências. Constitucionalizar o discurso da eficiência (e como consequência da efetividade) não se mostrou e se mostra tão frutífero. Isso se explica por que, como aponta Neves (2007), há uma razoável distância entre o texto normativo e a concretude dos seus preceitos. No caso do Brasil, país que vivencia uma modernidade periférica⁷ (NEVES,

⁷ O circuito retroalimentado entre os sistemas político e jurídico, firmado nos desdobramentos históricos, desencadeados pela modernidade e que culminaram no atual “Estado Democrático de Direito” das nações do Atlântico Norte, não se realizou tão perfeitamente na denominada “modernidade periférica”. Nas nações da periferia do sistema, a autonomização dos sistemas político e jurídico, e posterior acoplamento, não ocorreram plenamente segundo processos autopoieticos. Nos países abarcados pela “modernidade periférica” (o que inclui todo o continente latino-americano), o direito não logrou plena autonomia em relação ao político, reproduzindo-se de modo alopoietico, com evidentes prejuízos para a formação de seus

2007) – modernidade anômala, como situa Martins (2008) -, é frequente a hipertrofia da dimensão simbólica das normas, fenômeno descrito como legislação simbólica, havendo como consequência a incipiente concreção dos preceitos legais.

O debate sobre a mudança de enfoque da quantidade para a qualidade das normas deve mesmo se consolidar como diferencial e, assim, as legislações simbólicas (NEVES, 2007) e seus propósitos⁸ não tão comprometidos com a sociedade serão evitados.

Como vimos, modernamente, a proliferação legislativa surge da conjugação de uma multiplicidade de fatores: o dilatamento do conteúdo próprio das leis, a sobreposição de atos normativos de objeto análogo desacompanhada de dispositivos revogatórios expressos, o aumento dos atores legislativos, o aumento das fontes normativas e a adoção de legislações simbólicas (SILVA, 1993).

O paradigma da Constituição Federal de 1988, pelas competências legislativas dos entes federados e pelo processo legislativo assegurado, é comprovadamente bastante complexo, como demonstrado na Figura 1, composto de agentes heterogêneos que necessitam interagir estrategicamente a fim de avançar em seus objetivos.

Silva (1993) na tentativa de indicar hipóteses de superação para este fenômeno propõe que:

a) a ausência de univocidade da natureza jurídica de instrumentos que recebem o mesmo designativo deixa claro que um trabalho de racionalização, consolidação e clarificação do sistema é tarefa que se apresenta de fundamental importância para a melhor compreensão das leis que regem a vida do cidadão brasileiro;

b) organizar o direito positivo para torná-lo mais claro, preciso, enxuto, atualizado e racional tem duas dimensões distintas: sanear o passado com o tratamento eficiente do entulho legislativo; cuidar do presente com a adoção de técnicas que sirvam para preservar a legalidade da lei e sua lesa integração no ordenamento;

c) no tocante às dimensões mencionadas é preciso enfrentá-las com elementos de teoria da legislação (legisprudência), estudando todo o circuito de produção das normas e ainda é preciso buscar a qualidade das leis com a adoção de técnicas de legística (material e formal);

Estados Democráticos de Direito e Constituições (NEVES, 2007).

⁸ Neves (2007) define a legislação simbólica como aquela em que, em razão da prevalência da dimensão político-ideológica, há um déficit de concreção normativa. Baseado em Harald Kindermann, propõe uma tipologia tricotômica que seria expressiva de seu conteúdo. A legislação simbólica serviria a alguns propósitos: a) confirmação de valores sociais; d) demonstração da capacidade de ação do Estado (legislação-álibi); c) e, fórmula de compromisso dilatório (adiamento de solução dos conflitos).

d) o país pode aprender com experiências positivas no direito comparado de compilação e consolidação legislativa, especialmente esta última que visa a fusão de fontes normativas preexistentes com objeto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo, acompanhada de alterações formais destinadas a eliminar eventuais divergências, colisões ou repetições de normas, acrescentando todas as disposições de modo a conferir certa unidade interna ao conjunto normativo.

Com esse ou aquele modelo, é fundamental aceitar o princípio de que a superação da crise da legislação passará pela consagração da avaliação jurídica, segundo critérios que funcionalizem à racionalização do Direito (SILVA, 1993).

Mader (1991) adverte que existe uma numerosa variedade de critérios possíveis, mas indica três como os mais constantemente sugeridos, por corresponderem, respectivamente, às perspectivas da ciência jurídica, da ciência política e da ciência econômica: a) o da efetividade (conformidade do comportamento real ao modelo normativo); b) o da eficácia (êxito da norma em função da finalidade do legislador) e c) o da eficiência (análise comparativa de custo/benefício da norma).

4. Trilhando caminhos para uma elaboração legislativa de qualidade

Não resta dúvida que as leis são instrumentos que implicam uma escolha do Estado para realizar os seus objetivos em todas as suas esferas de atuação e que implicam ainda decisões governamentais que estabelecem, de forma direta ou indireta, comportamentos para os cidadãos e para as empresas (SOARES; SANTOS, 2010).

Na trilha rumo a elaboração legislativa de qualidade, no Brasil, a pauta da técnica legislativa entrou formalmente no âmbito do Poder Executivo Federal Brasileiro, na década de 90, em 1992, com a publicação da primeira edição do Manual de Redação da Presidência da República, cuja segunda parte é integralmente dedicada a questões de elaboração legislativa (SOARES; ASSUNÇÃO, 2015).

Em 1998, foi sancionada a Lei Complementar nº 95, em observância ao disposto no art. 59, §1º da Constituição Federal de 1998, que dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e a consolidação das leis. A iniciativa foi importante para garantir o princípio da responsabilidade, impedindo, em tese, que se trabalhe de modo aventureiro na hora de legislar. Todavia, o descumprimento dos dispositivos da Lei Complementar nº 95/1998,

não gera invalidade do ato, como está expresso no art. 18⁹ (SOARES; ASSUNÇÃO, 2015).

Já em 2002, o Decreto nº 4.176 regulamentou a Lei Complementar nº 95. O Anexo I do Decreto trouxe questões para serem analisadas na elaboração de atos normativos no âmbito do Poder Executivo, uma espécie de *check list*¹⁰ que prepara o resumo do impacto da futura legislação. O Anexo I do Decreto contém este instrumento de avaliação de impacto, mas conta com baixo grau de internalização na rotina legislativa brasileira (SOARES; ASSUNÇÃO, 2015).

Em 2011, a Lei nº 12.527, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI), com âmbito de incidência sobre o Executivo, o Legislativo e o Judiciário, veio para reorientar não só a difusão da informação jurídica, especificamente de natureza legislativo-parlamentar, mas o circuito de informações necessário a uma justificação da própria existência do ato (SOARES, 2012).

Essas ações, a Lei Complementar nº 95/1998, o Decreto nº 4.176/2002 e a Lei nº 12.527/2011, giram, como se pode perceber, em torno de determinados objetivos: otimização do contraditório, densificação dos princípios constitucionais e avaliação do caso concreto (SOARES; ASSUNÇÃO, 2015).

De outra sorte, ao focarmos nas boas práticas recomendadas, em âmbito internacional, veremos que, para além dessas medidas, é preciso organizar o direito positivo para torná-lo mais claro, preciso, enxuto, atualizado e racional. Tal labor tem dimensões distintas: sanear o passado com o tratamento eficiente do entulho legislativo; e cuidar do presente com a adoção de técnicas que sirvam para preservar a legalidade da lei e a sua lesa integração no ordenamento.

Por conseguinte, é preciso enfrentá-las com elementos de teoria da legislação (legisprudência), estudando todo o circuito de produção das normas, sendo que ainda é primordial buscar a qualidade das leis com a adoção de técnicas de legística (material e formal)¹¹. Acredita-se que é enriquecedor para todos os países um projeto voltado para a racionalização da produção jurídica existente.

A legisprudência importa muito em face do fenômeno de proliferação legislativa,

⁹ Art. 18. Eventual inexistência formal de norma elaborada mediante processo legislativo regular não constitui escusa válida para o seu descumprimento.

¹⁰ Tem influência da *list blue* do Direito Alemão, cujo fim é realizar um diagnóstico da situação-problema e um prognóstico em relação às variáveis de impacto.

¹¹ Aqui importa destacar que a legisprudência e a legística são saberes multidisciplinares, influenciados pela Sociologia Jurídica, pela Ciência Política, pela Linguística e outras ciências.

uma vez que o Estado tudo quer regular, reduzindo a liberdade dos indivíduos com base apenas no requisito formal de submissão ao processo legislativo ou no exercício problemático do poder regulamentar do poder executivo.

Debatendo as vertentes que chama de legalismo forte¹² e de legalismo fraco¹³, Wintgens (2012) defende - pela legisprudência - a racionalidade da legislação, que deve estar ligada à noção de que legislar implica em tomar decisões e que essas decisões incluem escolhas. Nesse sentido, é obrigação do legislador demonstrar que a decisão tomada reflete uma escolha informada. Tomando a liberdade como princípio, o legislador tem que estar vinculado ao contexto social, pois a legitimação de suas ações deve ser feita com base em um processo democrático, onde o próprio destinatário participa do debate sobre como, quanto e em que medida a sua liberdade será limitada.

A legisprudência tem uma faceta instrumental para aferir a qualidade da legislação e guia-se por meio de quatro princípios: alternatividade, densidade normativa, temporalidade e coerência. Todos eles baseados no princípio maior da liberdade.

Um sistema legal é coerente na medida em que faz sentido como um todo. A limitação externa à liberdade dos sujeitos deve ser sempre uma alternativa justificada e dialogada (argumentada). De acordo com o princípio da temporalidade é necessário que haja uma avaliação que possibilite a suspensão da vigência da norma obsoleta e até mesmo sua revisão e adequação. Ainda, no momento de elaboração normativa, ao se concluir que a produção de um novo ato normativo é a melhor alternativa, pelo princípio da densidade normativa há que se justificar a escolha, pois quanto mais densa, maior será o alcance da limitação externa à liberdade dos sujeitos (WINTGENS, 2012).

Sobre outro viés, a legística como um ramo do conhecimento que propõe tanto questões teóricas, quanto práticas diante da necessidade de legislar e regular, preocupa-se com o uso do poder regulatório que concretize, mediante participação, o fim de atender às necessidades coletivas e o bem comum, uma vez que os Estados devem estar atentos para o fato de que a qualidade da regulação exerce enorme impacto no seu desenvolvimento, bem como no grau de confiança nas instituições (SOARES; SANTOS, 2010).

No sistema constitucional brasileiro, por exemplo, qualquer política pública deve ser realizada por meio da compreensão da lei em sentido amplo, como decorrência natural

¹² A legalidade da norma é definida por sua forma.

¹³ A ação do legislador com os critérios formais da lei é condição necessária, mas não suficiente para que seja considerada legítima.

do princípio da legalidade que estabelece os limites de atuação do Estado. Administrar uma política pública nada mais é do que aplicar a lei de ofício, uma vez que na lei em sentido amplo é determinado o interesse público primário, de onde decorrem os objetivos, metas, alocação de recursos etc. (VELOSO, 2014).

A gênese da norma exige a compreensão ou estudo do que efetivamente impulsiona ou desperta o seu processo criativo (ABURACHID, 2012). Para tanto, a legística atua de forma complementar no campo da teoria do direito. Não mira na determinação do conteúdo exato das regras, mas na estrutura e funcionalidade de um sistema que se legitima democraticamente pela participação de seus sujeitos e destinatários no processo contínuo de constituição do direito (SANTOS, 2011).

Auxilia nessa tarefa o instituto da consolidação: fusão de fontes normativas preexistentes com objeto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo (segundo critérios predefinidos), acompanhada de alterações formais destinadas a eliminar eventuais divergências, colisões ou repetições de normas, acrescentando todas as disposições, de modo a conferir, em alguma medida, certa unidade interna ao corpo normativo resultante (SILVA, 1993).

A tarefa da consolidação pode e deve, no entanto, ser precedida de ou integrada por outros mecanismos visando ao aligeiramento do número de fontes a consolidar. Na verdade, uma vez definido o critério de delimitação da área jurídica a consolidar, é imprescindível fazer a identificação e, depois, uma triagem das fontes existentes, a fim de determinar, entre as várias normas, quais sejam aquelas cuja justificação se mantém no momento presente (e numa óptica de ponderação das necessidades futuras efetivamente previsíveis), a fim de eliminar as que se revelem desnecessárias. A ideia é, pois, a de que a consolidação não deve ser um mecanismo de eternização de regulamentações objetivamente prescindíveis, mas de racionalização do direito, o que torna imperativa a avaliação legislativa (simultaneamente ou sobretudo avaliação de política pública) (SILVA, 1993).

Nesse sentido, o país pode aprender com experiências positivas no direito comparado de compilação e consolidação legislativa, especialmente esta última que visa à fusão de fontes normativas preexistentes com objeto ou âmbito de aplicação idêntico, análogo ou conexo, acompanhada de alterações formais destinadas a eliminar eventuais divergências, colisões ou repetições de normas, acrescentando todas as disposições de modo a conferir certa unidade interna ao conjunto normativo (SILVA, 1993).

Uma ideia que surge nessa perspectiva, de iniciar um trabalho de consolidação,

utilizando os princípios da jurisprudência e as técnicas de legística, é a criação de um Programa destinado a avaliar todos os impactos da atividade normativa, tal como o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), que conheceremos mais detalhadamente adiante.

4.1 Sobre o Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG)

No Brasil, uma iniciativa importante para uma regulação de qualidade foi a criação do Programa de Fortalecimento da Capacidade Institucional para Gestão em Regulação (PRO-REG), por meio do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007. O programa foi concebido a partir de uma parceria entre o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Governo Federal, por intermédio da Casa Civil da Presidência da República. De 2008 a maio de 2013, o PRO-REG foi executado em parceria com o BID, sendo parcialmente financiado por meio de recursos do Contrato de Empréstimo nº 1811 OC/BR. A partir de maio de 2013, o programa passou a ser executado apenas com recursos do orçamento federal (PRO-REG, 2017).

O objetivo geral do PRO-REG é melhorar a qualidade da regulação de mercados exercida no âmbito do governo federal brasileiro por meio do fortalecimento do sistema regulatório para facilitar o pleno exercício das funções por parte de todos os atores e melhorar a coordenação entre as instituições participantes, os mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil (PRO-REG, 2017).

O programa encontra-se estruturado em quatro componentes, que coincidem com seus objetivos específicos:

- *Fortalecimento da capacidade de formulação e análise de políticas públicas.* Objetivo: fortalecer a capacidade dos ministérios para formular políticas públicas que afetem os setores em que as agências reguladoras atuam, bem como realizar o acompanhamento e a avaliação da implementação e dos resultados dessas políticas, levando em consideração as variáveis que condicionam o funcionamento dos mercados, o impacto sobre a concorrência e a competitividade, o ambiente de negócios, a capacidade de atrair investimentos e os efeitos potenciais sobre consumidores e usuários.

- *Melhoria da coordenação e do alinhamento estratégico entre políticas setoriais e o processo regulatório.* Objetivo: promover a coordenação e o alinhamento entre as

políticas públicas setoriais e os processos de regulação. Para isso, apoia a criação de instâncias institucionais para a coordenação de ações no âmbito da administração direta federal, fortalecendo a cooperação interinstitucional entre ministérios e agências, o intercâmbio de informações e a retroalimentação das decisões que afetam a qualidade regulatória. Também apoia o desenvolvimento de instrumentos para a obtenção e formalização de consensos e acordos em torno dos resultados esperados pelas políticas setoriais, do desempenho das agências e da sua autonomia administrativa.

- *Fortalecimento da autonomia, transparência e desempenho das agências reguladoras.* Objetivo: fortalecer a autonomia das agências reguladoras federais, contribuir para a melhoria de seu desempenho e promover a implantação de instrumentos que apoiem a melhoria da qualidade da regulação.

- *Apoio aos mecanismos para o exercício do controle social.* Objetivo: apoiar os mecanismos de controle social nas atividades regulatórias, tanto para facilitar o acesso das organizações da sociedade civil, consumidores e usuários ao processo regulatório, como para melhorar o monitoramento e a capacidade de análise desses atores sobre o processo.

Após o término do Contrato de Empréstimo com BID em maio de 2013, em sua segunda fase, a atuação do programa passou a se articular em torno de 7 (sete) eixos: a) promover a qualidade regulatória em toda a administração pública federal brasileira e liderar a disseminação desse objetivo nos demais níveis de governo (estadual e municipal); b) articular e acompanhar programas setoriais voltados à melhoria da qualidade da regulação e ao aperfeiçoamento da gestão em regulação; c) coordenar, entre as várias instituições, iniciativas regulatórias para melhorar a abordagem estratégica de decisões de políticas públicas e regulatórias; d) fomentar o diálogo sobre qualidade regulatória com diferentes atores afetados pela regulação; e) promover a realização de programas de treinamento e capacitação sobre qualidade regulatória para instituições reguladoras e para outros atores relevantes do processo regulatório; f) consolidar e expandir a utilização da Análise de Impacto Regulatório (AIR) como uma ferramenta de qualidade regulatória nas instituições reguladoras brasileiras, e supervisionar a sua implementação; g) promover medidas com vistas à redução, consolidação e simplificação do estoque de normas atualmente existentes (PRO-REG, 2017).

Conforme preceitua o Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, o PRO-REG foi concebido com a finalidade de contribuir para a melhoria do sistema regulatório, da coordenação entre as instituições que participam do processo regulatório exercido no

âmbito do Governo Federal, dos mecanismos de prestação de contas e de participação e monitoramento por parte da sociedade civil e da qualidade da regulação de mercados. Contudo, nos últimos anos foram desenvolvidas várias ações em parceria com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), com o objetivo de contribuir para a melhoria da qualidade regulatória em nível estadual e municipal. Espera-se, que nos próximos anos, essas parcerias sejam aprofundadas (PRO-REG, 2017).

Em razão do Decreto nº 6.062, de 16 de março de 2007, o PRO-REG é executado por intermédio da Subchefia de Análise e Acompanhamento de Políticas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República. Além disso, o Programa é composto pelo Comitê Gestor e pelo Comitê Consultivo (PRO-REG, 2017).

O Comitê Gestor é composto por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Ministério da Fazenda e do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Entre as competências do Comitê Gestão estão a definição do direcionamento estratégico do PRO-REG, a definição de prioridades do Programa e a articulação com os órgãos envolvidos na execução das ações (PRO-REG, 2017).

Já o Comitê Consultivo é composto por representantes das dez agências reguladoras federais, dos ministérios supervisores, do Ministério da Justiça e do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE). Entre as competências do Comitê Consultivo estão a apresentação e a discussão de propostas para apoiar e melhorar a execução do PRO-REG e a colaboração para o aperfeiçoamento dos níveis técnicos das ações implementadas pelo programa (PRO-REG, 2017).

Ao longo de sua execução, o PRO-REG já desenvolveu uma série de parcerias com entidades de governo e da sociedade civil. Em âmbito nacional, destacam-se as parcerias estabelecidas com a Associação Brasileira de Agências de Regulação (ABAR), com o Instituto Brasileiro de Defesa do Consumidor (Idec), com o Fórum Nacional das Entidades Cíveis de Defesa do Consumidor (FNECDC), com a Escola Nacional de Defesa do Consumidor (ENDC), com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), Câmara de Comércio Brasil – Estados Unidos (Amcham Brasil). Em nível internacional, destacam-se as parcerias firmadas entre o PRO-REG e o *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA) - órgão norte-americano ligado à Casa Branca, com a Embaixada do Reino Unido, com a Embaixada Americana, com a Comissão Europeia e com os países latino-americanos por intermédio da Rede Latino-Americana e Caribenha de Melhora Regulatória e Competitividade (LATIN-REG) (PRO-REG, 2017).

Ademais, o programa desenvolveu ações com o objetivo de melhorar a qualidade

da regulação no âmbito do Governo Federal. Entre elas, destaca-se a contratação de estudos realizados por consultores nacionais e internacionais sobre temas relevantes para a melhoria da qualidade regulatória. Para além disso, tem desenvolvido eventos de capacitação (cursos, seminários, *workshops*) voltados para os servidores e funcionários que atuam no sistema regulatório. O PRO-REG também publicou livros sobre temas ligados à regulação, todos disponibilizados no *site* do programa (PRO-REG, 2017).

Em 2017, o programa já realizou, isoladamente ou em parcerias, os seguintes eventos: [Workshop de Análise do Impacto Regulatório](#), [Mesa Redonda Internacional sobre Coerência Regulatória](#), [1ª Reunião do Grupo Técnico de Regulação em Comércio Exterior](#), [4ª Red Latinoamericana de Mejora Regulatoria](#) e [Seminário de Regulação de Infraestrutura no Brasil](#)¹⁴.

Acredita-se que é uma experiência exitosa e que pode ser ampliada para outras áreas, inserindo a avaliação normativa na rotina, especialmente, do Poder Legislativo e do Poder Executivo.

5. Conclusão

A respeito do fenômeno de proliferação legislativa, concluiu-se que:

a) Do ato de pensar as leis emergem reflexões cruciais para a construção de um agir futuro. Reflexões sobre: a.1) a percepção da lei, da ação legislativa, como fator estratégico diante dos desafios em consolidar planos de governo, efetivar políticas públicas e garantir direitos fundamentais; a.2) o combate à proliferação legislativa casuística e especial, presente e característica no mundo pós-moderno; a.3) o cuidado com a qualidade das leis e a defesa da concepção de uma rede normativa estruturada, inclusiva, organizada e efetiva.

b) Com base em Soares e Santos (2010), no caso brasileiro, o cipoal de normas revela que a ausência de planejamento legislativo e regulatório que inclua a avaliação de impacto dos atos normativos, coerente com princípios de *accountability* (responsabilidade do governo e prestação de contas), transparência e eficiência, prejudica a imagem do país no mundo e o descredibiliza como um local seguro para investimentos internos e externos.

c) A racionalização do processo de produção da lei no contexto de saberes multidisciplinares como a legisprudência e da legística depende fundamentalmente de

¹⁴ Maiores informações podem ser obtidas no sítio www.regulacao.gov.br.

três pilares: a justificativa para a decisão de legislar e, portanto, para interferir na esfera de liberdade dos indivíduos; a exigência de um processo comunicativo entre os envolvidos, inclusive com o diálogo entre as fontes do direito e, nesse sentido, entre Legislativo, Executivo e Judiciário; e a avaliação legislativa, com a verificação dos efeitos das leis (SOARES; SANTOS, 2010).

d) O país pode aprender com experiências positivas, no direito comparado, de compilação e consolidação legislativa, conferindo certa unidade interna ao conjunto normativo.

e) Para o Brasil cuidar desse fenômeno, um programa de governo de avaliação normativa, ampliado a partir do modelo do PRO-REG, pode aproximar os operadores do direito de questões práticas comuns e recorrentes que envolvem a concepção e a gestão das leis, das políticas, resultando em um labor de consolidação de qualidade, na construção de um ordenamento mais coeso, seguro, confiável e em processos de elaboração normativa mais contextualizados.

f) É necessário abrir o campo de discussão para o momento de criação do direito, já que por vezes a academia e a sociedade concentram-se fortemente no direito posto, situação que acarreta uma visão reducionista do fenômeno jurídico e torna vulnerável e fragmentário o debate a respeito da qualidade do processo legislativo e de suas implicações reais para o governo, as empresas e os cidadãos.

Referências

ABURACHID, Frederico José Gervasio. *Função Normativa do Executivo e seus limites*. Dissertação [mestrado]. UFMG/Faculdade de Direito/Belo Horizonte. Belo Horizonte: UFMG, 2012, 218p.

AMARAL, Gilberto Luiz do; AMARAL, Letícia Mari Fernandes; OLENIKE, João Eloi. *Quantidade de normas promulgadas no Brasil: 27 anos da Constituição Federal de 1988*. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação, 2015. Disponível em: <<https://www.ibpt.com.br/img/uploads/novelty/estudo/2272/QuantidadeDeNormas201527AnosCF01102015.pdf>>. Acesso em: 30 ago. 2016.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 10 ago. 2016.

BRASIL. *Lei Complementar nº 95*, de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração, a consolidação das leis, conforme determina o parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal, e estabelece normas para a consolidação dos atos normativos que menciona. Diário Oficial da União. Brasília, 27 fevereiro 1998, seção I,

Diário do Executivo.

BRASIL. *Decreto nº 4.373 de 12 de setembro de 2002*. Promulga o Acordo entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Francesa sobre o Projeto de Construção de uma Ponte sobre o Rio Oiapoque, celebrado em Brasília, em 5 de abril de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/D4373.htm>. Acesso em: 31 out. 2016.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <<http://legis.senado.gov.br/legislacao>>. Acesso em: 04 jul. 2016.

CAUPERS, João. Dos porquês aos para quês das leis: existirá uma verdadeira racionalidade legislativa? In: LEGISLAÇÃO. *Cadernos de Ciência da Legislação*, n. 50. Out. Dez. 2009. Oeiras, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 79-89.

COURTNEY, Mark. Quadro de uma política para a melhoria da qualidade da ação normativa. In: LEGISLAÇÃO. *Cadernos de Ciência da Legislação*, Avaliação da Legislação, n. 33/34, jan. a jun. 2003. Oeiras, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2003, p. 107 a 123.

D'ANTONIO, Mario. A crise da legislação em Itália: as orientações correctivas públicas e privadas para uma melhor elaboração técnica das leis. In: LEGISLAÇÃO. *Cadernos de Ciência da Legislação*, Instituto Nacional de Administração. n. 7. Abr. Jun. 1993. Oeiras, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 1993, p. 73-81.

DELLEY, Jean-Daniel. *Pensar a lei*. Introdução a um procedimento metódico, Cad. Esc. Legis, Belo horizonte, v. 7, n. 12, p. 101-143, jan./jun. 2004.

GONÇALVES, Maria Eduarda. *Que futuro para a lei num mundo global?* Legislação. *Cadernos de Ciência da Legislação*. n. 50. Out. Dez. 2009. Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 123-129.

GRUPO DE ALTO NÍVEL PARA A MELHORIA DA QUALIDADE LEGISLATIVA (Grupo Mandelkern). *Relatório Final*, Legislação, *Cadernos de Ciência de Legislação*, nº 29. Portugal: Instituto Nacional de Administração, out. Dez, 2000.

HESPANHA, António Manuel. *Leis bem feitas e Leis boas*. Legislação. *Cadernos de Ciência da Legislação*. n. 50. Out. Dez. 2009. Portugal: Instituto Nacional de Administração, 2009, p. 31-47.

MADER, Luzius. Avaliação legislativa: uma nova abordagem do Direito. In: LEGISLAÇÃO. *Cadernos de Ciência da Legislação*, n. 1, abr. a jun. 1991. Oeiras, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 1991.

MARTINS, José de Souza. *A sociabilidade do homem simples*: cotidiano e história na

modernidade anômala. São Paulo: Editora Contexto, 2008.

NEVES, Marcelo. *A constitucionalização simbólica*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

NUSDEO, F. *Curso de economia: introdução ao direito econômico*. 6 ed. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2010.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (OCDE). Relatório sobre a Reforma Regulatória. *BRASIL – Fortalecendo a governança para o crescimento*. 2007. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2064390.PDF>>. Acesso em: 20 nov. 2013.

PRETE, Esther Külkamp Eyng. *Efetividade dos direitos sociais e sua dimensão econômica: relação entre lei, inclusão e prosperidade*. 2016. 345 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2016.

PROGRAMA DE FORTALECIMENTO DA CAPACIDADE INSTITUCIONAL PARA GESTÃO EM REGULAÇÃO (PRO-REG). *Perguntas Frequentes*. Disponível em: <<http://www.regulacao.gov.br/aceso-a-informacao/perguntas-frequentes-1>>. Acesso em: 20 fev. 2017.

REPOLÊS, Maria Fernanda Salcedo. *O Direito na Teoria e o Direito na Prática com o reconhecimento de novos sujeitos constitucionais*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. Número Especial: Jornadas Jurídicas Brasil-Canadá, 2012, p. 211-226.

SANTOS, Letícia Camilo dos. *Análise da decisão judicial no quadro da jurisprudência: o diálogo das fontes do direito*. Dissertação de Mestrado. UFMG, Belo Horizonte, 2011.

SILVA, Filipe F. Proliferação legislativa: Que hipóteses de superação? In: *LEGISLAÇÃO*. Cadernos de Ciência da Legislação, Instituto Nacional de Administração. n. 7. Abr. Jun. 1993. Oeiras, Portugal: Instituto Nacional de Administração, 1993, p. 83-95.

SOARES, Fabiana de Menezes. *Legística e Desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação*. Revista da Faculdade de Direito da UFMG. n. 50. Jan. – Jul., 2007, p. 124-142.

SOARES, Fabiana de Menezes. Painel 2: Legística: história e objeto, fronteiras e perspectivas. In: Congresso Internacional de Legística: *Qualidade da Lei e Desenvolvimento Legística: qualidade da lei e desenvolvimento*. Belo Horizonte, 2007. Assembleia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. p. 55-68.

SOARES, Fabiana de Menezes; ASSUNÇÃO, Linara Oeiras. A Qualidade da Lei no Contexto do Desenvolvimento: desafios para o Brasil no século XXI. In: CARDOSO JR., José Celso. (Org.). *Planejamento Brasil Século XXI: inovação institucional e refundação administrativa – elementos para o pensar e o agir*. Livro 4. Brasília: Ipea, 2015, p. 102-131.

SOARES, Fabiana de Menezes; SANTOS, Letícia Camilo dos. *Projeto de Pesquisa –*

Resultado – Diagnóstico e Análise do Sistema Normativo de Defesa Agropecuária Brasileiro. Revista da Faculdade de Direito da UFMG, n. 57, p. 321-434, jul./dez. 2010.

TEUBNER, Gunther. *O Direito como Sistema Autopoiético*. Trad. e Pref.: José Engracia Antunes. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1989.

VELOSO, Juliano Ribeiro Santos. *Direito ao Planejamento*. Belo Horizonte: Editora D'Plácido, 2014.

WINTGENS, Luc J. *Legisprudence: practical reason in legislation*. University of Brussels, Belgium, 2012.

WORLD BANK GROUP. *Doing Business 2016: Measuring Regulatory Quality and Efficiency*. 13^a ed. Washington: OCDE, 2016. Disponível em: <<http://www.doingbusiness.org/~media/WBG/DoingBusiness/Documents/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf>>. Acesso em: 20 dez. 2016.