

A Legística como estratégia para a melhoria normativa: uma revisão de escopo

Better regulation as a strategy for normative improvement: a scoping review

La Legisprudencia como estrategia de mejora regulatoria: una revisión del alcance

João René Rodrigues Filho¹
Maria Célia Delduque²
Sandra Mara Campos Alves³

Resumo

Objetivo: verificar o estado da arte da legística, notadamente a sua aplicação em matéria de saúde. **Metodologia:** foi utilizada a revisão de escopo para o levantamento, elegendo-se três repositórios de artigos científicos – Biblioteca Virtual em Saúde; Portal de Periódicos da CAPES e Google Acadêmico. Utilizou-se como palavra-chave o termo *legística*. Foram considerados apenas os artigos redigidos em português e publicados entre 2017 e 2021. **Resultados:** verificou-se que não é abundante a produção intelectual em língua portuguesa sobre o tema; foram identificados estudos aplicados apenas em Portugal, e os artigos de autores brasileiros restringiam-se à revisão doutrinária e publicação em periódicos jurídicos. Não se vislumbrou estudos sobre legística em que a saúde pública estivesse contemplada. **Conclusão:** concluiu-se que há uma lacuna do conhecimento em Saúde Coletiva, em que a legística pode ser instrumento para análise e avaliação de políticas públicas de saúde, tanto antes como após sua edição em norma jurídica.

Palavras-chave

Legística. Ciência da Legislação. Legisprudência.

Abstract

Objective: to provide the current state of better regulation (*legística* in Portuguese), particularly its application to health issues. **Methods:** a scoping review method was used. Three databases were selected – Virtual Health Library; CAPES Journal Portal; and Google Scholar – to provide an overview of scholarly articles. The term *legística* was used as keyword. Only articles written in Portuguese and published between 2017 and 2021 were considered. **Results:** it was found that the intellectual production in Portuguese on this topic is not very numerous. Applied studies were identified only in Portugal and articles by Brazilian authors were limited to doctrinal review and publication in legal journals. There were no studies on better regulation related to public health. **Conclusion:** it was found that there is a knowledge gap in the field of public health, where better regulation can be a tool for the analysis and evaluation of public health policies, both before and after their publication in a legal norm.

Keywords

Better Regulation. Legislation Science. Legisprudence

¹ Mestrando em Saúde Coletiva, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; técnico, Ministério da Saúde, Brasília, DF, Brasil. <https://orcid.org/0000-0003-0642-7403>. E-mail: joaorene@gmail.com

² Doutora em Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, SP, Brasil; pesquisadora colaboradora, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil. <https://orcid.org/0000-0002-5351-3534>. E-mail: mcdelduque@gmail.com

³ Doutora em Saúde Coletiva, Universidade de Brasília, Brasília, DF, Brasil; pesquisadora e coordenadora, Programa de Direito Sanitário, Fundação Oswaldo Cruz, Brasília, DF, Brasil. <https://orcid.org/0000-0001-6171-4558>. E-mail: smcalves@gmail.com

Resumen

Objetivo: verificar el estado del arte de la jurisprudencia (legística en portugués), en particular su aplicación en la salud. **Metodología:** se utilizó una revisión de alcance para la encuesta, eligiendo tres repositorios de artículos científicos – Biblioteca Virtual en Salud; Portal Revista CAPES y Google Scholar. El término *legística* se utilizó como palabra clave. Se consideraron solo artículos escritos en portugués y publicados entre 2017 y 2021. **Resultados:** se constató que la producción intelectual en portugués sobre el tema no es abundante; los estudios aplicados se identificaron solo en Portugal, y los artículos de autores brasileños se restringieron a la revisión doctrinal y la publicación en revistas jurídicas. No hubo estudios de jurisprudencia en los que se contemplara la salud pública. **Conclusión:** se concluyó que existe un vacío de conocimiento en Salud Colectiva, en el cual la jurisprudencia puede ser un instrumento para el análisis y evaluación de las políticas públicas de salud, tanto antes como después de su publicación en una norma jurídica.

Palabras clave

Legística. Ciencia de la Legislación. Legisprudencia

Introdução

De acordo com dados do *The Global Competitiveness Report 2017-18* (1), o Brasil é o pior país do mundo em relação ao peso de sua carga regulatória, ocupando a 141ª posição. Em estatística realizada pelo Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação (2), identificou-se que são editadas, em média, 800 normas por dia útil, desde 1988.

Este é o peso da regulação no país, apontada em uma verdadeira *inflação legislativa*, expressão cunhada por Carnelutti (3) para definir a hipertrofia da lei, ou seja, a produção em massa de leis, sendo um fenômeno responsável não só pela diminuição da possibilidade de formação cuidadosa e equilibrada das normas, como também pelo caos ao ordenamento jurídico. Souza (4) pontua que essa inflação decorre de certo fascínio que a sociedade moderna tem pelas leis, o que dificulta que se conheça o acervo normativo brasileiro, cujos efeitos incidem não somente no setor produtivo, mas recaem também na administração pública e no cidadão. Ao que parece, nunca foi preocupação do legislador as consequências de um ordenamento inchado e complexo, mas para essa discussão, lança-se mão da Legística ou Ciência da Legislação, ou ainda a Legisprudência – neologismo cunhado para designar a prudência na formulação legislativa. A Legística procura determinar as melhores modalidades de elaboração, redação, edição e aplicação das normas, de modo a garantir clareza e coerência, tornando-a compreensível e linguisticamente correta.

Para Morais (5), a Legística é um “ramo do saber que visa estudar os modos de concepção e de redação dos atos normativos”. Segundo o autor, a Legística nasce como parcela de uma ciência auxiliar da Ciência Jurídica, preocupada com as consequências produzidas pelos atos legislativos e os meios passíveis de potenciar a sua qualidade,

simplificação e eficiência. Em seu livro *Legística: Critérios técnicos e científicos para legislar melhor*, publicado em 2007, o autor discorre sobre a qualidade legislativa, a crise da lei que decorre de um ordenamento jurídico inchado, com muitas leis de má qualidade, e apresenta a Legística (material, formal e organizativa) como mecanismo de saída para se alcançar a racionalização do sistema jurídico. Laurentiis e Dias (6) demonstram que o “estudo e o desenvolvimento da Legística podem ser uma resposta convincente para a constante queda de prestígio da lei” e dos atos normativos infralegais, igualmente. Para Almeida (7) é a “Teoria da Legislação, portanto, uma ciência interdisciplinar que tem um objeto claro – o estudo de todo o circuito da produção das normas – e para a qual convergem vários métodos e diferentes conhecimentos científicos”.

Com o uso dos instrumentos da Legística, é possível aferir se a linguagem adotada em uma determinada regra jurídica alcançou o seu objetivo de fazer com que os destinatários da norma possam interpretá-la com segurança, na garantia de que há coerência e clareza em seu texto, como também avaliar o impacto produzido por determinada legislação junto aos seus destinatários, avaliando-se seus efeitos no campo fático. Soares (8) destaca que o dever de planejamento legislativo pode ser encontrado também em nosso ordenamento jurídico, de forma a sublinhar a responsabilidade do legislador e gestor público na devida e adequada elaboração normativa:

O legislador brasileiro, ao densificar o comando constitucional do art. 59, parágrafo único da Constituição da República Federativa do Brasil – CRFB/88, especificou uma chave hermenêutica, elaboração, que em sede de produção de direito, nos remete a uma dimensão de desenvolvimento, planejamento, desenho, presentes nos sentidos que distinguem redigir de elaborar. (8)

O autor afirma ainda que a inflação legislativa não constitui um privilégio do Brasil, mas, tal problema tem sido experimentado por praticamente todas as democracias contemporâneas, algumas mais dramaticamente, enquanto outras já vem procurando tratar de tal situação, justamente pela utilização das ferramentas da Legística (8). Nesse contexto, Souza (9) apresenta a Legística como a área do conhecimento responsável pelo aprimoramento da qualidade do ato normativo: “De forma simples, a legística pode ser conceituada como ‘a arte de bem fazer normas’ (9).

Essa busca pelo aprimoramento legislativo tem razão de ser. A falta de aplicação da técnica legislativa correta acarreta “contradição, lacunas, falta de clareza, inadequação de meios para a consecução dos objetivos propostos e falta de uma estratégia eficiente de comunicação” (10), e tais problemas geram insegurança jurídica ao direito vigente. Com o

uso dos instrumentos da Legística é possível aferir se a linguagem adotada em uma determinada regra jurídica alcançou o seu objetivo de fazer com que os destinatários da norma possam interpretá-la com segurança, na garantia de que há coerência e clareza em seu texto, como também avaliar o impacto produzido por determinada legislação junto aos seus destinatários, avaliando-se seus efeitos no campo fático (11).

A Legística tem duas dimensões fundamentais: a formal e a material. A primeira diz respeito à técnica de redação normativa, voltada para a clareza normativa, segurança jurídica e simplificação regulatória; a dimensão material diz respeito ao alcance dos resultados sociais e econômicos desejados com a norma jurídica com legitimidade social em seu processo de produção.

Considerada transdisciplinar e interdisciplinar, a Legística agrega elementos valorativos ao axiologicamente neutro processo legislativo (12). Análises *a priori* e *a posteriori* sobre a produção normativa podem contribuir efetivamente para o seu refinamento e o aperfeiçoamento da atividade pública, na implantação das políticas públicas. Scalcon (13) dispõe que:

A Legística quer antecipar (avaliar preventivamente) ou elucidar (avaliar retrospectivamente) as possíveis razões de um déficit de realização dos fins intencionados, ou seja, da não confirmação da prognose do legislador sobre os reais efeitos da lei. Noutras palavras, intenta-se analisar os atos legislativos à luz da sua capacidade de produzir ambicionadas mudanças na realidade social, as quais teriam servido de justificativa para a própria emanção da lei.

A Legística tem o propósito, ainda, de adaptar o processo legislativo de modo a reduzir essa quebra tão recorrente entre efeitos esperados (prognose do legislador) e efeitos obtidos com a aplicação da lei. Para tanto, foram desenvolvidos vários métodos orientadores da produção e da avaliação da lei (Metódica Legislativa ou Legística Material), os quais são unânimes em exigir, previamente ao impulso legislativo, no mínimo, i) a identificação clara do problema sobre o qual se pretende atuar (diagnose); ii) a formulação precisa do objetivo que se deseja alcançar; e iii) a seleção ampla de meios possíveis a tanto (jurídicos ou não).

Decerto que esse processo tecnicista, de alguma forma, pode obscurecer a atuação política do órgão legiferante do Estado, vez que análises técnicas *a priori* sobre a produção normativa podem se sobrepor ao político na feitura das leis (15). Não se pode olvidar, no entanto, que a produção de normas tem inegável componente técnico-jurídico-político, o qual não pode ser desconsiderado pela Ciência da Legislação. Ademais, o fato de se avaliar o impacto legislativo prospectivamente não assegura, por si só, o sucesso da legislação

vindoura, concorrendo apenas para evitar riscos que podem advir de sua aprovação e aplicação.

Ainda recente no Brasil, o estudo da Legística não tem sido aplicado ao cotidiano das proposições legislativas federais e muito menos na produção legislativa dos entes subnacionais. Porém, observa-se uma ampliação de sua incorporação na prática legiferante dos órgãos do Legislativo, como também na produção normativa infralegal, pelo Poder Executivo, que é muito vasto e formulador das políticas públicas, especialmente, no segmento social. A política pública é construída a partir de um processo complexo que culmina na formulação de uma regra jurídica, ou seja, é na seara jurídica que a política pública toma contornos legais e passa a existir concretamente, possibilitando ao Poder Público o aporte de recursos orçamentários e ações concretas para sua implementação.

Na setorial da saúde, o arco normativo das políticas públicas está inserto nas portarias oriundas do Ministério da Saúde, compreendendo, na atualidade, exatamente 48 políticas públicas de saúde em vigência no Brasil (14). No entanto, as portarias acabam sendo redigidas na casuística, sem critérios, sem as observações das regras de redação normativa levando a uma constelação de regras jurídicas que se contrastam entre si, conflitos de textos normativos e aplicação de regras já revogadas.

Há um esforço no Ministério da Saúde em implantar ações *a priori* da redação normativa de políticas públicas e revisão do arco normativo vigente, constituindo-se em dois grandes projetos: i) consolidação, simplificação e revisão normativa das portarias (15, 16, 17, 18) e ii) análise do impacto regulatório-AIR, das portarias que normatizam as políticas públicas (19)

Por isso, o objetivo do trabalho de revisão de escopo tem o intuito, ao levantar a literatura sobre Legística, conhecer o estado da arte do tema e sua aplicação em matérias de saúde.

Metodologia

Tratou-se de uma revisão de literatura do tipo revisão de escopo, que tem o objetivo de mapear determinado tema, com metodologia rigorosa e reprodutível, descrevendo os achados sem avaliar criticamente a qualidade da evidência encontrada (20), bem como perceber as lacunas do conhecimento. A pergunta orientadora da pesquisa foi: “O que vem sendo publicado em língua portuguesa sobre a Legística de 2017 a 2021? Há produção no tema com o objeto saúde?”

As bases de dados utilizadas foram: Biblioteca Virtual em Saúde⁴; Portal de Periódicos da CAPES⁵; e Google Acadêmico⁶. O levantamento foi feito entre 27 de junho e 31 de julho de 2022, utilizando o termo *legística* no campo de busca das plataformas. Optou-se por delimitar a pesquisa em artigos que tenham sido publicados em periódicos que adotam o critério do *double blind peer review*; que estivessem redigidos em língua portuguesa; e que tenham sido publicados entre 2017 e 2021. O Portal de Periódicos da CAPES retornou 57 resultados, sendo que apenas oito artigos atenderam aos critérios de inclusão. A Biblioteca Virtual da Saúde não retornou resultados e o Google Acadêmico retornou 986 resultados, dos quais apenas quatro artigos cumpriram os critérios de inclusão. Assim, o estudo foi realizado com um total de 12 artigos.

Após a seleção, foram lidos os títulos dos trabalhos encontrados, com o intuito de perceber o interesse do mesmo para a pesquisa. Em um segundo momento, foi possível fazer a leitura do resumo e, posteriormente, a leitura do inteiro teor do trabalho. O protocolo da revisão de escopo seguiu o determinado por *Joanna Briggs Institute* (21).

Organizados em planilha, os textos foram analisados com base na metodologia adotada, na área do conhecimento do periódico e no ano de publicação.

Resultados e discussão

A pesquisa evidenciou que a Legística é tema ainda restrito aos periódicos jurídicos (quadro 1). Os 72% dos artigos identificados foram publicados em periódicos jurídicos, não havendo artigos em revistas na área da Saúde Coletiva que abordasse o tema da Legística, ou mesmo artigos jurídicos que abordassem a legislação da saúde. Há uma lacuna do conhecimento que deve ser abordada, visto que a legislação de saúde é antiga, merecendo ser atualizada, e o arco normativo infralegal padece de inúmeras imperfeições que impactam na efetivação da política pública de saúde (22,23, 24).

⁴ <https://bvsmms.saude.gov.br/>

⁵ <https://www-periodicos-capes-gov-br.ez1.periodicos.capes.gov.br/index.php/buscaador-primo.html>

⁶ https://scholar.google.com.br/scholar?hl=pt-BR&as_sdt=0%2C5&q=LEGISTICA&btnG=

Quadro 1. Artigos publicados entre 2017 e 2021 sobre Legística

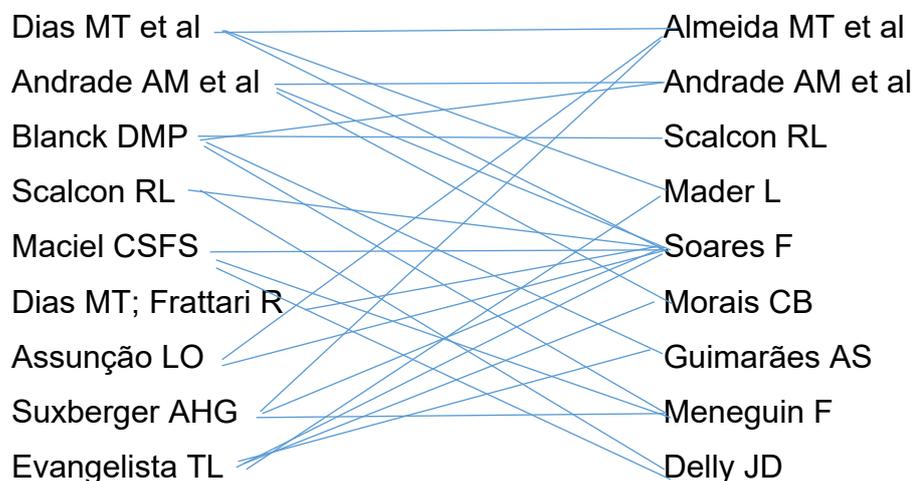
Autor (res)	Título	Periódico	Local e ano de publicação	Metodologia
Dias MT, Silva SS	A crise da lei no Estado Democrático de Direito e o papel da legística no restabelecimento da racionalidade jurídica	Revista Brasileira de Filosofia do Direito	Florianópolis-SC 2017	Pesquisa doutrinária
Andrade AM, Santana HV	Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular	Revista Brasileira de Políticas Públicas	Brasília-DF 2017	Pesquisa doutrinária
Blank DMP	Breves notas sobre a avaliação prévia de impacto legislativo no âmbito das políticas públicas no Brasil	Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas	Bebedouro-SP 2018	Pesquisa doutrinária
Delicado A, Ettner D, Duarte FA et al	As regras de Legística formal na Lusofonia: uma visão comparada	Revista Eletrônica de Direito Público	Lisboa-PT 2021	Estudo comparado
Silveira T	Problemas habituais de legística na preparação e redação de leis e regulamentos	Revista Eletrônica de Direito Público	Lisboa-PT 2018	Estudo de caso
Maciel CSFS	Uma Avaliação da Lei nº 13.415/17 a partir da Legística e das Metas do PNE	Revista Educação e Realidade	Porto Alegre-RS 2019	Estudo de caso
Dias MT, Frattari R	Novo marco legal do setor mineral: avanços e retrocessos das propostas legislativas contemporâneas de alteração do Código Minerário Brasileiro	Revista Brasileira de Filosofia do Direito	Florianópolis-SC 2020	Pesquisa legislativa em estudo de caso
Assunção LO	Reflexões sobre a lei amapaense de ciência, tecnologia e inovação: tensões entre texto e contexto	Revista de Direito e Sustentabilidade	Belém-PA 2019	Estudo de caso
Suxberger AHG	O juiz das garantias como caso de erro legístico	Revista de Informação Legislativa	Brasília-DF 2020	Revisão documental
Freitas SHZ, Gomes PAB	A legística: sua contribuição para a formulação de políticas públicas no Estado Democrático de Direito	Revista Jurídica do CESUPA	Belém-PR 2019	Pesquisa doutrinária
Evangelista TL	Legística aplicada aos partidos políticos e aos sindicatos: a produção de políticas públicas mais benéficas para a população	Conteúdo jurídico	Brasília-DF 2021	Pesquisa doutrinária
Scalcon RL	Avaliação de impacto legislativo: A prática europeia e suas lições para o Brasil	Revista de Informação Legislativa	Brasília-DF 2017	Estudo comparado

Fonte: elaboração própria

A experiência da Legística é recente no Brasil, razão para haver poucos teóricos e estudiosos sobre o tema. Foram observadas autocitações e referenciamentos cruzados nos

textos, demonstrando haver poucos escritores na temática da Legística, obrigando aos autores a listar sempre as mesmas referências (figura 1).

Figura 1. Citações e referenciamentos encontrados nos artigos selecionados para a pesquisa



Fonte: elaboração própria

Quanto à metodologia, houve predominância da revisão bibliográfica, denominada pesquisa doutrinária no campo do Direito, por ser utilizada para o levantamento de trabalhos publicados por renomados juristas, também chamados de doutrinadores.

Chama a atenção três artigos em que aplicados os elementos da Legística, foi possível apreciar as políticas públicas de educação (25), mineração (26) e ciência e tecnologia e inovação (27), este último relacionado a uma legislação estadual.

Em termos de publicações em língua portuguesa fora do Brasil, foram identificados apenas dois artigos publicados em Portugal (28, 29).

Dias e Silva (25) defendem que a lei deixou de representar a expressão da justiça e que, portanto, perdeu legitimidade junto à população, mas compreendem que a Legística possui meios para o restabelecimento da credibilidade da lei no processo legislativo. Com base nos estudos de Jacques Chevalier, as autoras prescrevem que, diferentemente do direito clássico de *tipo formal* que pretendia garantir a autonomia dos indivíduos em relação ao Estado, o novo direito, de *tipo material e reflexivo* visa agir sobre os equilíbrios sociais com uma lógica de eficácia, perdendo seus atributos de sistematicidade, generalidade e estabilidade. Ressaltam ainda, com base em Chevalier, que “a Legística ocupa-se em estudar a produção das leis e a definir as melhores e mais adequadas técnicas para a gestão dessa produção” e transcrevem os três objetivos elencados pelo autor, a saber: “a) favorecer um melhor conhecimento das normas existentes; b) assegurar a modernização e a

atualização do dispositivo jurídico e c) aperfeiçoamento da redação e da formulação dos textos” (25).

Andrade e Santana (26) fazem uma comparação entre avaliação de políticas públicas e avaliação de impacto legislativo, para concluir que os objetivos são comuns aos dois processos, uma vez que os dois campos se utilizam de métodos singulares para a realização das avaliações quanto aos aspectos da eficiência, eficácia e efetividade. Reforçam que o processo de avaliação de políticas públicas e de avaliação de impacto legislativo têm como objeto comum de análise as políticas constituídas por meio da norma jurídica. Esse esclarecimento dos autores é sobremaneira importante, já que a análise *ex ante*, como já dito, não é garantia de que a normativa está isenta de incompatibilidades quando a sua aplicação na realidade concreta, sendo uma verificação *a posteriori* mais apropriada para a verificação do impacto legislativo da intenção da norma na realidade fática.

Blanck (27) comenta o Projeto de Lei Complementar nº 488/2017, de iniciativa do Senado Federal, que obriga o Poder Executivo à realização de uma avaliação de impacto de norma que crie determinada política pública e seu encaminhamento ao Poder Legislativo. A avaliação também deve propor diretrizes que possam contribuir com o sucesso da ação estatal, tornando a gestão pública mais transparente, profissional e eficiente, e promovendo uma melhor governança e gestão da Administração Pública. O autor informa que, no Canadá, Reino Unido e Portugal, a avaliação legislativa prospectiva é realizada há anos, diferentemente do Brasil, em que inexistente obrigatoriedade na sua adoção. Blank destaca que são inegáveis os avanços propiciados pela Legística, ao se preocupar com a eficácia do ato legislativo e analisar a capacidade das leis de produzirem os efeitos esperados. É correta a colocação do autor quando, inclusive, utiliza a expressão *impacto normativo/legislativo*, sendo a mais apropriada para designar a aplicação dos elementos da Legística para a garantia da legitimidade da norma a ser publicada. Utilizar a expressão *impacto regulatório* para toda e qualquer atividade da ciência da legislação sobre a produção normativa não designa apropriadamente o trabalho que se propõe a Legística. Para controlar a prestação dos serviços públicos transferidos para terceiros, foram criadas as Agências Reguladoras, na década de 1990, com a função de planejar e realizar a fiscalização e regulação das empresas concessionárias e permissionárias de serviços públicos. A regulação é o conjunto de regras de conduta e de controle da atividade privada pelo Estado, com a finalidade de estabelecer o funcionamento equilibrado do mercado e proteger o interesse público (28). Por isso, utilizar a expressão *impacto regulatório* para toda e qualquer análise normativa não faz sentido, visto que a regulação é atividade privativa das agências reguladoras.

Delicado et alli (29) informam que a consciência de que a lei deve ser avaliada em termos de *qualidade*, e não apenas como *fonte*, foi desenvolvida na União Europeia, em especial com a aprovação do *Relatório do Grupo Mandelkern* (30) que definiu a urgência de se prosseguir uma política legislativa baseada nos princípios da necessidade, proporcionalidade, subsidiariedade, transparência, responsabilidade, acessibilidade e simplicidade da lei. Hoje, um número relevante de Estados dedica parte dos seus esforços ao desenvolvimento e apoio a programas de *better regulation* e de melhoria da qualidade da legislação. Os autores fazem uma análise da Legística formal em todos os países lusófonos, concluindo que há divergências quanto a formulação da lei, nas diversas nações falantes do português. Os autores concordam, no entanto, que o objeto da Legística se sustenta em quatro divisões: i) o estudo do sistema de atos normativos; ii) a Legística material; iii) a Legística formal; e iv) a avaliação de impacto das decisões normativas. Delicado et al explicam que a avaliação de impacto visa essencialmente determinar se a solução normativa é a mais adequada para fazer face ao problema que a lei se destina a resolver – avaliação prévia ou *ex ante* – ou se os resultados da aplicação da lei correspondem aos inicialmente pretendidos pelo legislador e que efeitos o ato normativo provocou – avaliação sucessiva ou *ex post*. Já Silveira (31) detalha que, enquanto Portugal incorpora acriticamente as diretivas da União Europeia, acaba por prejudicar a clareza e a segurança jurídica interna, importando conceitos incoerentes com o direito nacional, sem procurar um mínimo de coerência. Para sanar tal situação, o autor sugere a adoção da Legística.

Segundo Maciel (32), autora do único artigo pesquisado que analisa uma lei federal no âmbito da política pública de educação básica, a racionalidade legislativa tem cinco níveis: i) racionalidade linguística, que foca na clareza, precisão, compreensibilidade e correção gramatical da lei, ou seja, no sucesso da transmissão da mensagem normativa aos receptores; ii) racionalidade sistemático-normativa, que se relaciona com a observância do devido processo legislativo e com questões de coerência e consistência lógica, interna e externamente, de tal forma que a nova norma não seja autocontraditória e seja compatível com uma ordem normativa pré-existente; iii) racionalidade social, que envolve as expectativas de cumprimento da norma pelos destinatários, de sua aplicação e implementação e da mobilização do aparato estatal para sua efetivação; iv) racionalidade instrumental, que é a adequação entre os fins visados e meios utilizados, suficiência e necessidade da norma, seus impactos sociais e econômicos (custo-benefício, eficiência), e a habilidade da norma em cumprir seus objetivos; v) racionalidade axiológica, que é a justeza e correção dos valores por detrás da norma. O artigo da autora talvez seja o único que aplica

os conhecimentos da Legística formal e material na análise de uma lei que alterou substancialmente a educação básica e tratou da evasão escolar. No entanto, foi feita uma análise *a posteriori* da publicação da normativa. De maneira semelhante, Dias e Frattari (33) utilizam em seu trabalho os elementos da Legística para a análise das recentes alterações da legislação minerária brasileira, expondo criticamente que as discussões sobre o projeto de lei careceram de uma efetiva participação social. Já o artigo de Assunção (34) discute o caso da empresa Natura Inovação e Tecnologia de Produtos Ltda. e o acesso ao *protium pallidum* (breu branco) na Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru, no Amapá, concluindo que a lei amapaense de CT&I não foi fruto de um debate plural.

Suxberger (35) discute o instituto do juiz das garantias trazido pela Lei nº 13.964/2019 como um problema de Legística, quando questiona a solução legislativa adotada politicamente pelo Congresso Nacional e pelo Poder Executivo para o aprimoramento do sistema de justiça criminal. O autor afirma que a instituição do juiz das garantias não observou prévia discussão e deliberação para a sua aprovação, além de cunhar a figura criada pela lei como “Um remédio para uma doença que o Brasil nunca teve” (35). Sabe-se que a lei foi apreciada pelo Supremo Tribunal Federal, que suspendeu liminarmente a eficácia da figura legal do juiz das garantias. Houvesse a avaliação prospectiva da Lei nº 13.964/2019, certamente não haveria a oportunidade de pelo menos três Ações Diretas de Inconstitucionalidade e, por fim, a decisão de suspender a eficácia *sine die* da normativa.

Freitas e Gomes (36), ao discutirem a Legística formal, apresentam uma boa ideia do alcance da técnica na elaboração de políticas públicas, porque as fases bem definidas – a identificação do problema, definição dos objetivos, apresentação de alternativas e a avaliação prévia do impacto regulatório – garantem a formulação de instrumentos normativos com legitimidade junto aos destinatários da norma. Evangelista (37) complementa o raciocínio ao afirmar que os partidos políticos e os sindicatos transformarão o arcabouço das normas em um sistema muito mais dinâmico e próximo da população quando apreenderem a Legística em sua totalidade: olhando não somente para a forma das leis, mas para o seu conteúdo; transformando a lei em algo contínuo, que merece análise dos seus efeitos futuros e pretéritos; e sendo passível de intervenções do poder público para sanar quaisquer mazelas decorrentes de sua promulgação.

Considerações finais

Romper paradigmas e inovar nos processos de formulação de leis e normas sempre é visto com resistência e negação. No entanto, com a atual desconfiança da população com o

poder legiferante do Estado, que formula leis que *não pegam*, ou seja, não fazem eco junto aos destinatários da norma, é preciso inovar, trazendo novos conhecimentos como a Legística, na intenção de garantir transparência, eficiência e eficácia das leis.

Neste trabalho, ficou demonstrado que a Legística ainda é assunto exclusivo dos estudiosos do Direito e com escassa aplicabilidade empírica, com trabalhos inteiramente voltados à revisão doutrinária, em que são exaustivamente citados os mesmos autores. Isso deixa claro que há uma lacuna do conhecimento nas demais áreas, que podem se apropriar desse novo conhecimento de análise prospectiva da norma jurídica.

O setor da saúde não mereceu qualquer estudo com a aplicação da Legística, o que se lamenta, especialmente porque a produção de normas no setor é abundante, complexa e formulada em bases eminentemente burocráticas.

Não se vislumbrou na pesquisa quaisquer trabalhos acadêmicos que tenham apresentado críticas à Legística, sendo unânime entre os autores a necessidade de ser a técnica incorporada em toda produção legislativa do país.

Referências

1. World Economic Forum. The Global Competitiveness Report 2017–2018. [citado em 7 out. 2022]. Disponível em: <https://www.weforum.org/reports/the-global-competitiveness-report-2017-2018>
2. Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. Quantidade de Normas Editadas no Brasil: 30 anos da Constituição Federal de 1988. [citado em 7 out. 2022]. Disponível em: <https://ibpt.com.br/estudos/quantidade-de-normas-editadas-no-brasil-30-anos-da-constituicao-federal-de-1988/>
3. Carnelutti F. Como Nasce o Direito. Tradução de Hiltomar Martins Oliveira. Belo Horizonte: Líder; 2001.
4. Souza CR. A inflação legislativa no contexto brasileiro. Revista da AGU [Internet]. 2012 [citado em 10 jul. 2022]; 11(33). Disponível em: <https://seer.agu.gov.br/index.php/AGU/article/view/100> doi: <https://doi.org/10.25109/2525-328X.v.11.n.33.2012.100>
5. Morais CBD. Manual de Legística: Critérios Científicos e Técnicos para Legislar Melhor. [s.l.]: Verbo; 2007.
6. Laurentiis L, Dias R. A qualidade legislativa no direito brasileiro: teoria, vícios e análise do caso do RDC. Revista de informação legislativa [Internet]. 2015 [citado em 10 jul. 2022]; 52(208). Disponível em: http://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p167
7. Almeida MT. A contribuição da Legística para uma política de legislação: concepções, métodos e técnicas. Palestra proferida no Congresso Internacional de Legística, Belo

Horizonte 10-12/set/2007. [citado em 15 abr. 2022]. Disponível em:
http://www.almg.gov.br/publicacoes/legistica/legistica_marta.pdf

8. Soares F, Kaitel C, Prete E. Estudos em Legística. Florianópolis: Editora Tribo da Ilha; 2019.

9. Souza RS. A ciência da legislação: os elementos da legística aplicados à elaboração de normas. Brasília: Lunix Consultoria; 2009.

10. Rosset P. Legística. Breve reflexões sobre a Legística, seus aspectos políticos e consolidação de leis. Revista do Instituto do Advogado de São Paulo – IASP [Internet]. 2009 [citado em 31 jul. 2022]; 11(22). Disponível em:
<https://www.al.sp.gov.br/StaticFile/ilp/legistica.pdf>

11. Meneguim FB. Avaliação de Impacto Legislativo no Brasil. Brasília: Senado Federal; Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2010. [citado em 28 jul. 2022]. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/182499>

12. Guimarães AS, Braga RJ. Legística: inventário semântico e teste de estresse do conceito. Revista de Informação Legislativa [Internet]. 2011 [citado em 10 jul. 2022]; 48(191). Disponível em:
https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/48/191/ril_v48_n191_p81.pdf

13. Scalcon RL. Avaliação de impacto legislativo: a prática europeia e suas lições para o Brasil. Revista de Informação Legislativa [Internet]. 2017 [citado em 13 jul. 2022]; 54(214). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/54/214/ril_v54_n214_p113

14. Ministério da Saúde. Portaria de Consolidação nº 2 de 28 de setembro de 2017. Consolidação das normas sobre as políticas nacionais de saúde do Sistema Único de Saúde. [citado em 25 ago. 2022]. Disponível em:
https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prc0002_03_10_2017.html

15. Ministério da Saúde. Portaria GM/MS nº 2.500 de 28 de setembro de 2017. Dispõe sobre a elaboração, a proposição, a tramitação e a consolidação de atos normativos no âmbito do Ministério da Saúde. [citado em 25 ago. 2022]. Disponível em:
https://bvsms.saude.gov.br/bvs/saudelegis/gm/2017/prt2500_03_10_2017.html

16. Brasil. Lei Complementar nº 95 de 26 de fevereiro de 1998. Dispõe sobre a elaboração, a redação, a alteração e 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. [citado em 28 jul. 2022]. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm

17. Brasil. Decreto nº 9.191 de 1º de novembro de 2017. Estabelece as normas e as diretrizes para elaboração, redação, alteração, consolidação e encaminhamento de propostas de atos normativos ao Presidente da República pelos Ministros de Estado. [citado em 28 jul. 2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2015-2018/2017/decreto/D9191.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%209.191%2C%20DE%201%C2%BA%20DE%20NOVEMBRO%20DE%202017&text=Estabelece%20as%20normas%20e%20as,Rep%C3%ABlica%20pelos%20Ministros%20de%20Estado

18. Brasil. Decreto nº 10.139 de 28 de novembro de 2019. Dispõe sobre a revisão e a consolidação dos atos normativos inferiores a decreto. [citado em 28 jul. 2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2019/decreto/D10139.htm
19. Presidência da República. Decreto nº 10.411 de 30 de junho de 2020. Regulamenta a análise de impacto regulatório, de que tratam o art. 5º da Lei nº 13.874, de 20 de setembro de 2019, e o art. 6º da Lei nº 13.848, de 25 de junho de 2019. [citado em 25 ago. 2022]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2019-2022/2020/Decreto/D10411.htm
20. Arksey H, O'Malley L. Scoping studies: Towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology: Theory and Practice* [Internet]. 2005 [citado em 10 jul. 2022]; 8(1). Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1364557032000119616> doi: <https://doi.org/10.1080/1364557032000119616>
21. The Joanna Briggs Institute. Joanna Briggs Institute reviewers' manual 2015: Methodology for JBI scoping reviews. Austrália: The Joanna Briggs Institute; 2015. [citado em 10 jul. 2022]. Disponível em: <https://nursing.lsuhs.edu/jbi/docs/reviewersmanuals/scoping-.pdf>
22. Delduque MC, Passos E. Identificação de problemas de redação legislativa encontradas nas portarias normativas do Gabinete do Ministro da Saúde- GM/MS. *Cadernos de Informação Jurídica* [Internet]. 2018 [citado em 10 jul. 2022]; 5(1). Disponível em: <https://www.cajur.com.br/index.php/cajur/article/view/173>
23. Aranha MI, Lima JAO. Consolidação de atos normativos: a especificidade da técnica legislativa e a consolidação do Sistema Único de Saúde. *Cad. Ibero-amer. Dir. Sanit.* [Internet]. 2021 [citado em 13 jun. 2022]; 10(suplemento). Disponível em: <https://www.cadernos.prodisa.fiocruz.br/index.php/cadernos/article/view/840> doi: <https://doi.org/10.17566/ciads.v10iSuplemento.840>
24. Lima JAO. Consolidação de Normas Jurídicas: encontro entre Direito, Ciência da Informação, Filosofia da Linguagem e Lógica, a convite do neoinstitucionalismo. [Tese na internet]. Brasília: Faculdade de Direito-Universidade de Brasília; 2019 [citado em 13 jun. 2022]. Disponível em: <http://www2.senado.gov.br/bdsf/handle/id/555385>
25. Dias MT, Silva SS. A crise da lei no Estado Democrático de Direito e o papel da legística no restabelecimento da racionalidade jurídica. *Revista Brasileira de Filosofia do Direito* [Internet]. 2017 [citado em 13 jun. 2022]; 3(2). Disponível em: <https://www.indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/2400> doi: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2017.v3i2.2400>
26. Andrade AM, Santana HV. Avaliação de políticas públicas versus avaliação de impacto legislativo: uma visão dicotômica de um fenômeno singular. *Revista Brasileira de Políticas Públicas* [Internet]. 2017 [citado em 10 jul. 2022]; 7(3). Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4740> doi: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v7i3.4740>

27. Blank DMP. Breves notas sobre a avaliação prévia de impacto legislativo no âmbito das políticas públicas no Brasil. Revista de Direitos Sociais e Políticas Públicas [Internet]. 2018 [citado em 23 jul. 2022]; 6(2). Disponível em: <https://portal.unifafibe.com.br/revista/index.php/direitos-sociais-politicas-pub/article/view/475> doi: <https://doi.org/10.25245/rdspp.v6i2.475>
28. Di Pietro M. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 10ª ed. São Paulo, SP: Atlas; 2015. 192 p.
29. Delicado A, Ettner D, Duarte FA et al. As regras de Legística formal na Lusofonia: uma visão comparada. Revista Eletrônica de Direito Público [Internet]. 2021 [citado em 23 jul. 2022]; 8(1). Disponível em: <https://e-publica.pt/article/34177>
30. União Europeia. Relatório do Grupo Mandelkern. [citado em 28 jul. 2022]. Disponível em: https://www.asg-plp.org/upload/cadernos_tematicos/doc_106.pdf
31. Silveira T. Problemas habituais de legística na preparação e redação de leis e regulamentos. Revista Eletrônica de Direito Público [Internet]. 2018 [citado em 23 jul. 2022]; 5(3). Disponível em: <https://e-publica.pt/article/34356>
32. Maciel CSFS. Uma Avaliação da Lei nº 13.415/17 a partir da Legística e das Metas do PNE. Revista Educ. Real. [Internet]. 2019 [citado em 23 jul. 2022]; 44(3). Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623684925> doi: <https://doi.org/10.1590/2175-623684925>
33. Dias MT, Frattari R. Novo marco legal do setor mineral: avanços e retrocessos das propostas legislativas contemporâneas de alteração do Código Minerário Brasileiro. Revista Brasileira de Filosofia do Direito [Internet]. 2020 [citado em 10 jul. 2022]; 6(1). Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/filosofiadireito/article/view/6708> doi: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2526-012X/2020.v6i1.6708>
34. Assunção LO. Reflexões sobre a lei amapaense de ciência, tecnologia e inovação: tensões entre texto e contexto. Revista de Direito e Sustentabilidade [Internet]. 2019 [citado em 10 jul. 2022]; 5(2). Disponível em: <https://indexlaw.org/index.php/revistards/article/view/5800/0> doi: <https://doi.org/10.26668/IndexLawJournals/2525-9687/2019.v5i2.5800>
35. Suxberger AHG. O juiz das garantias como caso de erro legístico. Revista de Informação Legislativa [Internet]. 2020 [citado em 10 jul. 2022]; 57(228). Disponível em: https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/57/228/ril_v57_n228_p93
36. Freitas SHZ, Gomes PAB. A legística: sua contribuição para a formulação de políticas públicas no Estado Democrático de Direito. Revista Jurídica do CESUPA [Internet]. 2019 [citado em 10 jul. 2022]; 1(1). Disponível em: <http://periodicos.cesupa.br/index.php/RJCESUPA/article/view/15>
37. Evangelista TL. Legística aplicada aos partidos políticos e aos sindicatos: a produção de políticas públicas mais benéficas para a população. Conteúdo Jurídico [Internet]. 2021 [citado em 30 jul. 2022]. Disponível em:

Conflito de interesses

Os autores declaram que não há conflito de interesses.

Contribuição dos autores

Rodrigues Filho JR contribuiu com a concepção do artigo, a análise e interpretação de dados e redação do artigo. Delduque MC e Alves SMC contribuíram com a concepção do artigo, análise e interpretação de dados, redação, revisão crítica e aprovação da versão final.

Submetido em: 21/10/22
Aprovado em: 06/12/22

Como citar este artigo

Rodrigues Filho JR, Delduque MC, Alves SMC. A Legística como estratégia para a melhoria normativa: uma revisão de escopo. Cadernos Ibero-Americanos de Direito Sanitário. 2022 out./dez.;11(4): 126-141

<https://doi.org/10.17566/ciads.v11i4.982>



License CC Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0 International

Copyright (c) 2022 João René Rodrigues Filho, Maria Célia Delduque, Sandra Mara Campos Alves (Autor)