

Sérgio Lopes Loures

Neoconstitucionalismo e produção legislativa:

uma visão normativa do Direito

e aplicação da Legística

1- Introdução

O presente trabalho visa elucidar, por meio do estudo da Teoria do Direito focado em uma visão normativa da produção legislativa, como a aplicação dos princípios pode ensejar a formulação das normas com estreita relação na futura interpretação do Direito sob o prisma ontológico.

Contribuirão para formulação do texto, com atenção aos princípios e à visão normativa da produção legislativa, as ponderações e conclusões acerca dos trabalhos desenvolvidos por Robert Alexy, Ronald Dworkin, Carlos Santiago Nino e Konrad Hesse.

Aliado à análise sob a gênese da norma, importante destacar o papel da Legística, área do conhecimento ainda pouco explorada, mas que traz a lume uma nova sistemática sobre a formação legislativa.

Nesta seara, nos remeteremos aos trabalhos desenvolvidos por alguns autores que exploram o tema da Legística e da elaboração legislativa, como Jean-Daniel Delley, Alexandre Flückiger e Fabiana de Meneses Soares.

Junte-se ao espectro teórico deste desenvolvimento, a análise de algumas questões de ordem prática que servirão de exemplo para aplicação das conclusões decorrentes das considerações aqui expostas, relevando

acerca do trabalho desenvolvido pelas assessorias parlamentares, em especial das Casas Legislativas municipais.

Para tanto, observaremos o trabalho desempenhado pelas assessorias parlamentares institucionais, por intermédio de órgãos criados com o fim específico de subsidiar o trabalho legislativo não somente sob o aspecto técnico-legislativo, mas, sobretudo, na busca de substratos que justificam a criação de leis com natureza normativa.

As assessorias parlamentares, tanto as contratadas quanto as institucionais, estas em regra formadas por servidores integrantes dos quadros permanentes das próprias Câmaras Municipais, desempenham papel fundamental na produção legislativa.

Por óbvio, a estrutura administrativa de cada Casa Legislativa, e aqui, frise-se, focaremos nossos comentários acerca das Câmaras Municipais, estabelecerá os parâmetros de produção, o ritmo que será empreendido para a elaboração das leis, assim como a natureza e o conteúdo de cada norma elaborada.

Portanto, o alcance almejado pelo presente trabalho é relativamente amplo, partindo da análise da elaboração das leis, considerando-se os princípios e a produção de natureza normativa, passando pela Legística, como forma de sistematização do trabalho le-

gislativo e culminando no papel desempenhado pelas assessorias parlamentares institucionais e os órgãos de apoio à atividade legislativa.

Buscar-se-á sempre um enfoque valorativo dos conceitos que serão abordados na defesa de uma concepção normativa do Direito, desde a sua formação com o trabalho legislativo até a sua interpretação e aplicação ao caso concreto, possibilitados, em grande parte, pela natureza de uma lei elaborada acima da visão positivista do Direito.

2- A produção legislativa sob a análise normativa do Direito

O estudo do Direito e sua análise, sob as mais diversas formas de concepção e aplicação, incentivam o surgimento de escolas que passam a orientar seus adeptos.

As visões positivista e jusnaturalista do Direito, durante séculos, dividiram teóricos e opiniões na aplicação desta área do conhecimento humano aos casos concretos.

O novo contexto interpretativo do Direito atual passou a exigir dos seus operadores e estudiosos a adoção de uma nova matriz epistemológica que superasse o tradicionalismo da escola positivista e não adotasse o jusnaturalismo como mero contraponto às teorias expostas por Hans Kelsen e seus seguidores.

Surge, neste cenário, o pós-positivismo ou o neoconstitucionalismo, apesar da controvérsia entre alguns autores em utilizar tais denominações em sinonímia, no qual a resolução dos casos concretos e a aplicação dos diversos instrumentos jurídicos de interpretação do direito, como os princípios, ficam revestidas de uma essência constitucional.

Com o neoconstitucionalismo, a Constituição não deve mais ser considerada tão somente como a origem de onde emana a hermenêutica, mas o fim para o qual todos os esforços de interpretação devem convergir.

Ao mesmo tempo, os princípios constitucionais ganham destaque na resolução dos casos concretos e, principalmente, nos casos considerados de difícil resolução, onde as normas jurídicas não são consideradas pelo aplicador do Direito como sendo revestidas de conteúdo suficiente para esgotar a demanda.

Sob a ótica da utilização dos princípios na aplicação do Direito vários foram os trabalhos desenvolvidos por autores de respeitada formação e produção teórica: na Alemanha, Robert Alexy; nos Estados Unidos, Ronald Dworkin; e, na Argentina, Carlos Santiago Nino.

2.1 – O Normativismo do Direito na Visão de Robert Alexy

A Teoria dos Direitos Fundamentais foi uma primorosa obra de Robert Alexy da qual, a partir da edição

original em alemão e posteriores traduções para diversos idiomas, originaram-se mais de 40 artigos publicados como desenvolvimento das principais teses do autor.

Na seara dos Direitos Fundamentais é que Alexy, crítico do positivismo, estabelece a importância em distinguir regras e princípios como base para a Teoria da Jusfundamentação e a chave para a solução de problemas cruciais da dogmática desses direitos.

Fundamentando a visão normativa do Direito, Alexy (2007, p. 63, ss) firma sua teoria na diferenciação entre regras e princípios:

Los principios, al igual que las reglas, son razones para llevar a cabo juicios concretos de deber ser, aun cuando sean razones de un tipo muy diferente. La distinción entre reglas y principios es entonces una distinción entre dos tipos de normas.

Os princípios, integrantes do mundo jurídico com força de aplicação aos casos concretos funcionam, indiscutivelmente, na visão de Alexy, como verdadeiros mandatos de otimização do Direito.

Esta visão normativa do Direito traz consigo, portanto, a melhoria do próprio Direito e a certeza de que os princípios não integram o sistema normativo por mero capricho do legislador.

2.2 – O Normativismo do Direito na Visão de Ronald Dworkin

Crítico feroz do positivismo e de sua forma de interpretar o Direito, Ronald Dworkin pode ser considerado um dos maiores estudiosos do assunto do século passado. Fez da autocrítica uma forma contundente de criticar autores, como o filósofo do século XIX, John Austin, e o Professor H. L. Hart, defensores da teoria, denominada pelo próprio Dworkin, como “positivismo jurídico” (DWORKIN, 2007, p.30).

Os autores positivistas têm nas normas jurídicas, em seu sentido mais restrito, a explicação para a sua validade; ao mesmo tempo, não vêem com bons olhos o poder discricionário dos juízes na interpretação do Direito no caso concreto.

A discricionariedade do juiz, na forma como se apresenta no modelo positivista, também será alvo de críticas do próprio Dworkin, mas o autor norte-americano não concebe uma visão do Direito como se este se bastasse na criação das regras, impostas por um soberano ou fruto de categorias de normas que se convalidariam por normas superiores dentro da estrutura jurídica. Dworkin trabalha com padrões jurídicos diversos das regras, como princípios e políticas. As regras, que por excelência emanam do Poder Legislativo, concebidas como padrão, coexistem com políticas, que podem ser definidas como outro tipo de padrão que estabelece um objetivo a ser alcançado, em geral, uma melhoria em algum aspecto econômico, políti-

co ou social da comunidade; as regras também coexistem com os princípios, padrão a ser observado como exigência de justiça e equidade ou alguma outra dimensão da moralidade (DWORKIN, 2007, p. 60).

A despeito de algumas divergências entre Alexy e Dworkin, que não iremos aprofundar no presente trabalho, ambos são taxativos em afirmar, por meio de suas construções teóricas, que os princípios partilham, juntamente com as regras, do espaço no mundo jurídico.

2.3 – O Normativismo do Direito na Visão de Carlos Santiago Nino

Carlos Santiago Nino, autor argentino, considerado como um estudioso que foi além dos possíveis antagonismos que permeiam as disputas teóricas entre positivismo e jusnaturalismo, construiu com maestria suas posições acerca da interpretação do Direito.

Ao adotar esta visão crítica em torno das controvérsias entre positivistas e antipositivistas, este autor tece severas críticas a nomes de reconhecido peso no estudo da Filosofia do Direito, como Ronald Dworkin. Somente a adoção de um conceito normativo de Direito, segundo Nino, nos permite obter uma resposta suficiente, ainda que controvertida, como justificção para uma determinada decisão judicial. Ao contrário, se tais proposições fossem pressupostos de um conceito descritivo de Direito elas não expressariam as razões reais para uma decisão, senão razões meramente auxiliares, que teriam de ser suplementadas com outras de natureza adicional, de caráter operativo, para justificar uma decisão (NINO, 2006, p. 166).

A solução apontada por Nino para por fim à controvérsia entre positivistas e antipositivistas está ancorada em alguns pontos: na adoção de um pressuposto metodológico que utilize um único conceito de Direito, a ser definido pela filosofia jurídica; na consciência de que as propostas de caracterizar a noção de Direito, de acordo com propriedades incompatíveis entre si, são necessariamente excludentes e na reconstrução do significado das expressões “Direito” ou “sistema jurídico”, quando empregadas em distintos contextos, por meio de uma definição que se aplique a todos estes (NINO, 2006, p. 175).

Carlos Santiago Nino nos apresenta uma visão ampliada da interpretação e aplicação do Direito, fruto de uma grande convenção social. A superação de possíveis paradoxos que possam advir de uma interpretação normativa do Direito, como a dispensa da norma positivada ou a indeterminação radical do Direito, far-se-á pela adoção de uma postura antiindividualista de seus operadores.

Ratificando o que já foi exposto em relação ao pensamento de Alexy e Dworkin, Nino não apenas concebe os princípios como fundamentos do Direito, como também vislumbra a construção normativa como resultado da expressão social, de uma convenção que encontra no Direito o caminho para a resolução dos conflitos e a transformação da sociedade.

Esta percepção do Direito no seu fim, qual seja, na sua aplicação, guarda íntima relação com sua produção.

2.4 – A Força Normativa da Constituição segundo Konrad Hesse

Neste ponto, faremos alusão ao trabalho desenvolvido por Konrad Hesse exposto em sua obra *A força normativa da Constituição*, resultado de palestra proferida em aula inaugural da Universidade de Freiburg, em 1959. A tradução é do Ministro e atual presidente do Supremo Tribunal Federal, Gilmar Mendes (HESSE, 1991).

A análise firmada por Hesse - que muito nos interessa - diz respeito à visão normativa que o autor alemão defende na produção do Texto Constitucional. Esta abordagem constitucional traz em si íntima ligação com o resultado de toda a produção legislativa e, evidentemente, sua aplicação aos casos concretos.

Entender a força normativa da Constituição significa emprestar-lhe uma visão ampla da realidade político-social e suas inevitáveis interferências na produção legislativa.

Compreender de forma isolada os fenômenos da Constituição e da realidade, no entendimento de Hesse,

significa limitar a resposta em torno da vigência ou não da norma e, ao mesmo tempo, desprezar o real sentido e significado do ordenamento jurídico. Não há, portanto, como desprezar as condições históricas, naturais, técnicas, econômicas e sociais mantenedoras de uma relação de interdependência com a produção legislativa.

A visão normativa de Hesse constrói a idéia de permanente associação da realidade político-social com a Constituição, não havendo a possível limitação da realização constitucional aos fatores de poder, sentido que delegaria à produção legislativa uma limitação também na concretização das tarefas a serem cumpridas pela própria Constituição.

A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade (HESSE, 1991, p. 14). Estendemos o raciocínio para toda e qualquer produção legislativa que, para fins de plena eficácia da norma, carece desta associação com o contexto social, político, econômico e histórico em que se insere.

Entender a força normativa da Constituição significa emprestar-lhe uma visão ampla da realidade político-social e suas inevitáveis interferências na produção legislativa.

Como afirmado por Hesse em relação às constituições, toda a produção legislativa para desenvolver-se, ou seja, cumprir sua função de “dever-ser”, necessariamente se vincula a uma situação histórica concreta e suas condicionantes (HESSE, 1991, p. 16).

A produção legislativa formulada de maneira abstrata e eminentemente teórica não logra êxito em produzir uma força modificativa da realidade. Não são os textos legislativos que emprestam à realidade os seus sentidos, mas ao contrário, a cultura, a sociedade, a política e a economia, dentre outros fatores, é que proporcionam disciplina normativa, em seu sentido valorativo, à produção legislativa.

O trabalho do legislador não traz em si nenhuma tarefa que, por si só, possa interferir ou transformar a realidade. Entretanto, a imposição das tarefas, quando estabelecidas pela produção legislativa associada ao amplo contexto em que foi elaborada a lei, transforma-se em força ativa. Neste sentido, a vontade de concretizar a norma traduz-se na vontade de concretizar as mudanças pretendidas para a própria realidade da qual se originou o texto legal.

A produção legislativa elaborada com bases sólidas na realidade histórica não pode dissociar-se da realidade concreta de seu tempo. O caráter normativo das legislações calcadas na realidade gera a eficácia da norma, ordenando e transformando o próprio contexto que a originou, ou seja, cumpre sua tarefa de instrumento de transformação, razão maior de sua elaboração. Coexistem no entendimento normativo das leis o ser e o dever-ser (HESSE, 1991, p. 24).

O caráter normativo das legislações calcadas na realidade gera a eficácia da norma, ordenando e transformando o próprio contexto que a originou, ou seja, cumpre sua tarefa de instrumento de transformação, razão maior de sua elaboração.

3- A Legística: método de produção legislativa

A despeito da maior parte dos legisladores que se arvoram na atividade legiferante sem o devido preparo para o desenvolvimento das atividades de produção legislativa, ganha espaço crescente uma nova área do conhecimento intitulada “Legística”.

Alexandre Flückiger e Jean-Daniel Delley (2007, p. 36), em recente artigo intitulado A elaboração racional do Direito Privado, publicado no Caderno da Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, definiram a Legística como sendo:

Uma metodologia da concepção da ação pública e de sua tradução normativa, que procura determinar as melhores modalidades de elaboração, de redação, de edição e de aplicação da norma.

Ampliando um pouco mais a definição de Legística, Fabiana de Menezes Soares (2007, p. 7), tam-

bém em um artigo publicado no mesmo Caderno da Escola do Legislativo da Assembléia Legislativa de Minas Gerais, intitulado Legística e Desenvolvimento: A qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação, expôs:

Legística como saber jurídico que evolui com a necessidade de uma legislação mais eficaz (no sentido de estar mais atuante e disponível para a produção de efeitos), o desafio de compatibilizar o direito codificado com os reclames da sociedade, o questionamento da lei como instrumento exclusivo para consecução de mudanças sociais e a necessidade de democratizar o acesso aos textos legais.

Munidos de suficientes definições acerca da Legística temos muito a ponderar sobre esta nova ordem do conhecimento que, indubitavelmente, contribuirá para a produção legislativa.

Alguns dos desafios a serem enfrentados pela Legística seriam a adoção tanto de uma metodologia adequada, quanto de técnicas que visem a racionalização da produção do Direito. Esta fase de produção, considerada como metajurídica pelo normativismo, por se tratar das condições de eficácia de uma legislação que está sendo planejada, precede uma segunda fase em que a Legística deve atuar de forma a permitir que a produção legislativa tenha garantido um maior grau de eficácia.

A atual produção legislativa, fruto dos trabalhos em diversas Casas Legislativas espalhadas pelo País, está eivada de ambigüidades e de contradições por

falta de justificação da implementação dos diplomas legais. As incertezas geradas para o receptor da norma acabam por se refletir em uma constante insegurança jurídica.

A aplicação da legislação deve ser compreendida não apenas em função de seu caráter sancionatório, mas como fruto do conhecimento e aceitação da sociedade em relação à produção legislativa. Neste aspecto, tanto a Legística material, que tem por objetivo atuar no processo de construção e escolha do conteúdo da nova legislação, quanto a Legística formal, que atua no campo da comunicação legislativa e fornece os princípios destinados à melhoria, compreensão e acesso aos textos legislativos, devem ser empregadas pelo legislador e suas assessorias para que a produção legislativa atinja o receptor da norma, o cidadão e para que este possa aderir ao contido no ato normativo, exercitando um verdadeiro direito consensual entre o legislador e a sociedade.

A atuação da Legística visa otimizar a eficácia das legislações colocadas à disposição do corpo so-

cial. Esta tarefa deve ser, necessariamente, precedida de toda a preparação na construção de um consenso possível por meio de audiências públicas, negociação legislativa, práticas de lobby regulamentadas e plebiscitos, inclusive administrativos.

O impulso para legislar, portanto, guarda íntima relação com a validade do Direito e, em especial, com a utilização da Teoria Geral do Direito para avaliação do impacto dos métodos e técnicas utilizados. A opção de se elaborar uma legislação com base na construção coletiva, pelos diversos mecanismos de envolvimento da sociedade, pode ser uma forma de encaminhamento da construção legislativa. A visão normativa, sob a valorização de aspectos axiológicos do Direito, se coloca como uma opção para a construção legislativa e encontra ressonância nas técnicas de elaboração aplicadas pela Legística.

Conceber a norma positivada como o resultado concreto da dialética social, fruto de valores e princípios morais que variam consoante o espaço e o contexto histórico, significa perceber a produção legislativa com a mesma natureza dinâmica da verdadeira autora das leis, qual seja, a sociedade.

A redação há muito deixou de ser a fase mais importante da produção legislativa. As técnicas de elaboração das leis, incluída aí a Legística, nos permitem valorizar etapas como a instrução pré-legislativa, a consideração do contexto normativo em que a norma é concebida, os estudos prévios que cada ato regulador emanado do legislador produzirá para o contexto social, além do fomento aos mecanismos de aplicação e acessibilidade da norma. Por sua vez, estas etapas também não podem ser consideradas de forma isolada; ao contrário, deve-se buscar, obrigatoriamente, uma constante interação entre elas com vistas a se atingir um objetivo único, a produção legislativa.

Recorrendo mais uma vez a Jean-Daniel Delley (2004, p. 103), este autor pondera que:

A divisão do processo de elaboração legislativa em etapas responde a uma necessidade prática: ela facilita a apresentação do caminho e das técnicas de análises próprias a cada uma das etapas. É preciso, entretanto, ter sempre em mente o caráter interativo do processo.

Por outro lado, a visão positivista da lei, em que o ordenamento jurídico se amolda a uma construção com base na essência da própria vontade da lei, se contrapõe ao que defendemos na construção legislativa realizada de forma compartilhada com a sociedade, receptora da norma. Neste sentido, a visão coercitiva da lei, elaborada de forma onisciente pelo legislador, espelha um equívoco diante da idéia defendida pela Legística, seja quanto a sua aplicação material ou quanto a sua aplicação formal.

Não nos referimos tão somente ao ato de legislar sem a adoção de técnicas formais que permitam ao

legislador elaborar textos bem estruturados e redigidos conforme a correta técnica legislativa, mas, sobretudo, à produção legislativa resultante das iniciativas levianas de se formular leis para o atendimento de interesses específicos: leis casuísticas, oportunistas e, também, por que não dizer, muitas vezes advindas da pressão de grupos sociais hegemônicos.

A discricionariedade do legislador, muitas vezes utilizada de forma arbitrária, deve estar limitada pela cultura jurídica e pelos princípios estruturais da Constituição, fomentadores de uma elaboração legislativa com viés valorativo.

A produção legislativa como um fim em si mesma e a adoção do princípio da legalidade, revestido de caráter absoluto, podem ensejar equívocos que se materializam em uma legislação personalista e afastada do respaldo social, indispensável à eficácia da lei. Legislar corresponde a superar a mera exposição da lei à sociedade sem a devida adoção de mecanismos que permitam fazer das normas reais instrumentos condutores de valores, resultado da formulação legal, com base na mais ampla participação dos atores principais: os cidadãos.

A Legística, adotada como técnica de produção legislativa permite, por meio de mecanismos de construção da norma, a incorporação de princípios normativos que superam a visão restrita das fontes do Direito, de origem meramente legal, e incorporam outras fontes que permitirão, antes de tudo, maior eficácia da norma. Para tanto, é necessário que a legislação venha “abastecida” com razoável suporte normativo adquirido na fase de sua elaboração.

4- O papel das assessorias parlamentares e dos órgãos de apoio ao Legislativo

Muitos dos membros dos Parlamentos espalhados pelo Brasil, tanto no âmbito federal quanto estadual, mas, sobretudo, nos municípios, são o retrato da sociedade pouco politizada e realmente preparada para cumprir o papel de elaborar as leis cobiçadas pela sociedade que os elegeu.

Quando nos referimos ao preparo dos legisladores, consideramos até mesmo o baixíssimo grau de escolaridade dos indivíduos, fator que não determina a possibilidade de representação popular, mas que, sem dúvida, contribui para a baixa qualidade da produção legislativa.

Ao mesmo tempo, a despeito da vivência de muitos dos eleitos para as Casas Legislativas junto aos movimentos sociais, não há o impedimento em se utilizar as modernas técnicas que auxiliam a atividade legiferante, por meio de setores criados especificamente com este fim ou, simplesmente, por intermédio de assessores parlamentares capacitados para auxiliar o trabalho legislativo.

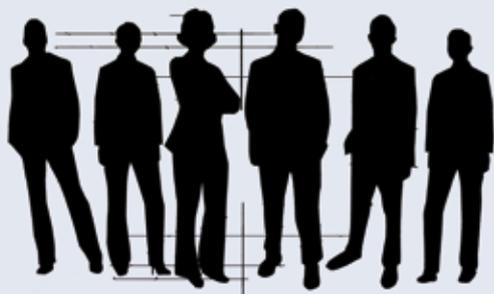
Todo o instrumental metodológico colocado à disposição dos membros do Poder Legislativo pode en-

contrar óbices de utilização devido às mais variadas razões. Não basta colocar o legislador a par de técnicas de produção legislativa, como a propalada Legística, sem o devido preparo dos agentes políticos. As experiências das várias Casas Legislativas têm demonstrado que o trabalho dos legisladores requer a contribuição de especialistas.

Os Parlamentos são, essencialmente, locais de ampliação das informações que envolvem a implementação de muitas políticas públicas propostas pelo Executivo. O Legislativo é, por excelência, a Casa do debate e da “acomodação” das heterogeneidades, retratos dos mais variados segmentos sociais que convergem para um mesmo espaço (SANTOS, MOURÃO e RIBEIRO, 2007, p. 136).

Podemos considerar, corretamente, que os parlamentos se constituem em uma verdadeira “caixa de ressonância” da sociedade, onde todas as vozes podem ser ouvidas e as decisões encontram um maior grau de legitimidade, principalmente quando comparados aos outros poderes, Executivo e Judiciário.

Nos Parlamentos, os projetos de lei devem, a partir dos trabalhos desenvolvidos pelos órgãos de assessoramento e das discussões travadas nas comissões e em



plenário, ter garantida a possibilidade de diminuição do grau de assimetria de informações que, naturalmente, os compõem, bem como ser o espaço para difusão da democracia e fortalecimento da representação popular.

Nesse sentido, podem ser utilizadas duas espécies de assessorias parlamentares, não apenas com vistas a promover o trabalho de produção legislativa, mas, antes de tudo, para permitir que o Legislativo cumpra seu papel de legítimo representante da sociedade e garanta um trabalho de qualidade, em bases técnicas.

A primeira é a assessoria formada por indivíduos recrutados pelos próprios parlamentares, detentores, em regra, de cargos em comissão e de livre exoneração que detêm a confiança do parlamentar. A outra se constitui na institucional, fruto da contratação por concurso público, conforme regra instituída no texto constitucional. Com natureza técnica, as assessorias institucionais possuem um grau de isenção que lhes permite prestar ao legislador o suporte necessário para o desenvolvimento de um trabalho, sem as influências de convicções político-partidárias, em regra revestidas de forte cunho ideológico.

Indubitavelmente, as assessorias institucionais, como a própria denominação deixa transparecer, permitem a perenidade de projetos que se instalam nos Parlamentos, garantindo-lhes a continuidade e a institucionalização das discussões com maior acúmulo de informações e enriquecimento dos debates. Ao mesmo tempo, as assessorias institucionais são responsáveis pela já mencionada diminuição dos variados graus de informação dentro do Parlamento, fruto da diversidade dos agentes políticos que compõem as Casas Legislativas, suas correntes ideológicas e programas partidários.

Por sua vez também, as assessorias parlamentares institucionais podem acumular um importante papel, juntamente com o trabalho de consultoria aos parlamentares, de permitir o acesso da sociedade ao Legislativo. Nesta tarefa, as assessorias possuem a incumbência de “abrir as portas” do Parlamento para que o cidadão e os movimentos sociais organizados tenham acesso à produção legislativa.

Para tanto, os mecanismos regimentais de cada Casa poderão permitir este acesso, seja por meio de audiências públicas ou tribunas livres, a título de exemplo,

“O Legislativo é, por excelência, a Casa do debate e da “acomodação” das heterogeneidades, retratos dos mais variados segmentos sociais que convergem para um mesmo espaço.”

seja com a execução de trabalhos, como painéis de discussão, consultas públicas, estabelecimento de parcerias com outras instituições públicas e privadas, solicitação de estudos ou qualquer outra forma de interação com os variados segmentos sociais (FARIA *apud* SANTOS, MOURÃO e RIBEIRO, 2007, p. 138).

Não obstante o conhecimento da realidade que cada parlamentar possui, muitas vezes ligado às suas bases eleitorais, as assessorias parlamentares institucionais devem contribuir para que as informações acerca da sociedade possam subsidiar o trabalho legislativo.

O papel das assessorias não se resume a um mero trabalho de repasse dos dados coletados; caberá aos consultores transmitir os resultados coletados nos vários trabalhos desenvolvidos junto à comunidade com a elaboração de um banco de dados, por exemplo, que permita ao parlamentar um diagnóstico das principais demandas sociais que possam ensejar a elaboração de alguma norma que permita atender as necessidades de um ou de vários segmentos sociais.

5- Uma experiência de assessoramento institucional

A Câmara Municipal de Juiz de Fora, município de cerca de 500.000 (quinhentos mil) habitantes, da Zona da Mata do Estado de Minas Gerais, passou a experimentar, com a implantação de um órgão de assessoramento parlamentar institucional, a possibilidade de conferir aos legisladores uma nova modalidade de consultoria.

Criou-se, no ano de 2000, por meio da Resolução nº 1133, o Centro de Atenção ao Cidadão, a exemplo de outras Casas Legislativas do próprio Estado de Minas Gerais, órgão subordinado diretamente à Mesa Diretora da Câmara Municipal, com objetivos bem amplos de assessoramento aos parlamentares, além de possuir a incumbência de desenvolver projetos juntos à sociedade, tendo, como objetivo final, auxiliar os trabalhos de produção legislativa.

A constituição de um Centro de Atenção ao Cidadão – o nome pode variar de acordo com a conveniência e opção da Câmara Municipal - objetivou a inserção das camadas populares no patamar da cidadania política ativa e pela proteção e promoção dos direitos fundamentais dos seres humanos.

A referida constituição se alicerçou no princípio da inclusão de diferentes indivíduos e agentes sociais nos vários ambientes e núcleos de decisão político-administrativa do Poder Legislativo e, sobretudo, na garantia do acesso aos bens, direitos e serviços públicos que lhes são assegurados na forma da legislação em vigor e que lhe são essenciais para a vida.

Com atuação articulada com os demais instrumentos de participação política, o Centro de Atenção ao Cidadão, da Câmara Municipal de Juiz de Fora, procurou colocar-se como mais um instrumento efetivo na concretização e viabilização da participação dos munícipes nos destinos da cidade.

O Poder Legislativo Municipal abriga, em seu princípio fundamentador, a possibilidade mais imediata e substancial da chamada participação popular. Isso é possível pelo caráter peculiar das Câmaras Municipais, que se formam a partir de uma concepção onde o vereador é, antes de tudo, um interlocutor entre suas necessidades e o Poder constituído.

É essa particularidade do Poder Legislativo Municipal que o torna mais presente na vida dos cidadãos, possibilitando, dessa forma, que a proposição de projetos de leis, o exercício fiscalizador e a prática do debate de idéias sejam mais propícios nesse espaço de poder.

Contudo, é necessário que as Câmaras Municipais se “abram à sociedade”, criando mecanismos de efetiva participação da comunidade. O Centro de Atenção ao Cidadão possui esta incumbência e procura oferecer diversos serviços à comunidade, como um posto de atendimento, com servidores ocupantes de cargos

efetivos e, de preferência, com formação variada. Este posto funciona como um “coletor” de dados, a partir das demandas apresentadas pela sociedade, as quais subsidiarão os trabalhos legislativos.

Destaca-se que o atendimento prestado à comunidade local por um órgão legislativo não tem o condão de solucionar os problemas apresentados pelos cidadãos, mas orientá-los na solução a tomar, contribuindo, desta forma, não apenas para a formação da cidadania, mas, antes de tudo, estabelecendo um conjunto de dados informativos que podem dar ao parlamentar a possibilidade de pensar e propor projetos de lei revestidos de valores trazidos pela própria sociedade à sede do Legislativo.

A formação de um banco de dados, a partir do atendimento ao cidadão, como forma de subsidiar o trabalho legislativo dos vereadores, produzirá uma legislação que não tem o fim em si mesma, abandonando, portanto, a lógica positivista e garantindo a prática normativa nos trabalhos legislativos, essencial para o respeito aos princípios constitucionais e legais na elaboração de qualquer diploma legal.

Na mesma seara, a promoção de eventos como fóruns de discussão de políticas públicas e desenvolvimento de projetos de educação para cidadania também são práticas que têm permitido trazer aos legisladores a diminuição da assimetria de informações, componente natural da sociedade moderna, que dificulta o trabalho de produção legislativa.

A assessoria direta aos vereadores, pelos profissionais da equipe que compõe o Centro de Atenção ao Cidadão, em especial aos detentores de formação jurídica, tem a possibilidade de aplicar as técnicas de legisística, tanto no seu aspecto formal quanto material, com o propósito de garantir a elaboração de leis dotadas de qualidade normativa e a conseqüente eficácia, acessibilidade, segurança jurídica e efetividade.

Assim, o Centro de Atenção ao Cidadão, com uma estrutura multidisciplinar de assessoramento institucional, vem se transformando, a despeito da subutilização por parte de muitos parlamentares que ainda apostam na exclusividade de suas assessorias contratadas, em uma referência essencial para o funcionamento de um órgão que se propõe a pensar o município e suas demandas como integrantes de um conjunto bem articulado em suas relações.

Deparamos-nos, portanto, com a indispensável necessidade de se associar à metodologia de produção legislativa, voltada para a permanente adoção de princípios e valores com uma visão normativa do Direito, as técnicas modernas de elaboração das normas, como a Legisística, e a criação de órgãos e assessorias institucionais, capazes de garantir perenidade aos projetos colocados em dis-

cussão e votação, principalmente pelo envolvimento dos vários segmentos da sociedade nestes debates. A associação destes fatores será capaz de garantir uma produção legislativa mais fiel à realidade social e, conseqüentemente, dotada de maior eficácia em sua aplicação.

6- Conclusão

Há tempos a aplicação do Direito já ultrapassou a simples interpretação das normas jurídicas quando da análise do caso concreto. Os julgados polêmicos, que não raras vezes ocupam as agendas dos tribunais, deixaram de ser mera exceção no dia-a-dia pretoriano para se transformar em verdadeira inovação do próprio Direito.

Tal inovação se coloca também na formulação legislativa, fonte maior do Direito que, assim como na aplicação ao caso concreto, deve valer-se dos princípios para que se construa uma Teoria do Direito baseada em uma visão normativa. Diversos são os autores que trabalham nesta perspectiva de aplicação dos princípios ao caso concreto, como Ronald Dworkin, Robert Alexy e Carlos Santiago Nino, emprestando aos legisladores a moderna matriz neoconstitucionalista para criação da norma.

Junte-se a esta matriz as modernas técnicas de construção legislativa, como a Legística, tanto formal quanto material, que contribuí para os trabalhos parlamentares dotados da concepção do Direito como instrumento de implementação de políticas públicas e de valorização da fase pré-legislativa, que antecede à redação do texto legal, por meio da atuação das assessorias parlamentares institucionais e contratadas.

As assessorias parlamentares institucionais, em especial, desempenham papel imprescindível no auxílio à produção legislativa desenvolvendo projetos de preparação e acompanhamento da elaboração da norma, bem como da própria aplicação do texto legal, garantido-lhe o caráter de efetividade, peculiar ao que toda norma deve em si mesma conter.

Todos os mecanismos e instrumentos de efetivação do Direito, por meio dos trabalhos parlamentares, como a realização de audiências públicas, debates, seminários ou a própria técnica de elaboração da norma, garantem o maior atendimento das necessidades sociais, foco maior da construção legislativa, principalmente no âmbito municipal, espaço geográfico no qual o indivíduo vive, trabalha, produz, enfrenta as adversidades inerentes à complexa sociedade em que vive e exige das autoridades a implementação de políticas públicas que lhe permita uma melhor qualidade de vida.

Referências bibliográficas

- ALEXY, Robert. *Teoria de los derechos fundamentales*. 2.ed. Madrid: Centro de Estudios Politicos y Constitucionales, 2007.
- ÁVILA, Humberto. *Teoria dos princípios da definição à aplicação dos princípios jurídicos*. 2.ed. São Paulo: Malheiros, 2003.
- CASTRO, José Nilo de. *Direito municipal positivo*. 5.ed. rev. ampl. e atual. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.
- DELLEY, Jean-Daniel. Pensar a lei - a elaboração legislativa. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.7, n.12, p. 101-144, jan./jun. 2004.
- DELLEY, Jean-Daniel; FLÜCKIGER, Alexandre. A elaboração racional do direito privado: da codificação à legística. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 35-58, jan./dez. 2007.
- DWORKIN, Ronald. *Levando os direitos a sério*. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007. (Justiça e direito).
- _____. *O império do direito*. 2.ed. São Paulo : Martins Fontes, 1999.
- HESSE, Konrad. *A força normativa da Constituição*. Porto Alegre: Sérgio Antonio Fabris Editor, 1991.
- JUIZ DE FORA. Câmara Municipal. *Resolução n. 1133, de 27/09/2000*. Disponível em: <<http://isal.camarajf.mg.gov.br/scripts/salpx.dll/njn?njt=RESOL&njn=1133&tj=>> Acesso em: 15 dez. 2008.
- KELSEN, Hans. *Teoria pura do direito*. 7.ed. São Paulo: Martins Fontes, 2006. (Justiça e direito)
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 13.ed. atual. São Paulo: Malheiros, 2003.
- NINO, Carlos Santiago. *La validez del derecho*. 3. reimpr. Buenos Aires: Astrea, 2006. (Coleção mayor Filosofia y Derecho, 6)
- _____. *Ética y derechos humanos*. Un ensayo de fundamentación. 2.ed. reimpression. Buenos Aires Astrea, 2007. (Coleção mayor Filosofia y Derecho, 15)
- SANTOS, Flávia; MOURÃO, Gabriela; RIBEIRO, Guilherme. Poder legislativo e suas consultorias institucionais: reflexões sobre o assessoramento parlamentar e a experiência da Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 133-152, jan./dez. 2007.
- SOARES, Fabiana de Menezes. Legística e desenvolvimento: a qualidade da lei no quadro da otimização de uma melhor legislação. *Cadernos da Escola do Legislativo*, Belo Horizonte, v.9, n.14, p. 7-34, jan./dez. 2007.
- SOARES, _____; BARROS, Louise Menegaz; FARAJ, Natália de Assis. Legimática: a tecnologia da informação aplicada à qualidade da produção legislativa. *Senatus*, Brasília, v.6, n.2, p. 18-32, out. 2008.



Sérgio Lopes Loures
Bacharel em Direito, especialista em Direito Público,
doutorando em ciências jurídicas e sociais, consultor,
professor, assistente técnico legislativo – advogado
da Câmara Municipal de Juiz de Fora / MG.
slloures@ig.com.br